

**Emrah Pehlivan**

**Verbesserung der polizeilichen  
Zusammenarbeit zwischen EU und Türkei  
durch Europäisierung der inneren Sicherheit**

**Eine Untersuchung am Beispiel der Terrorismusbekämpfung**

**Universität Duisburg-Essen, Duisburg 2009**



**Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit zwischen EU und Türkei  
durch Europäisierung der inneren Sicherheit:**

**Eine Untersuchung am Beispiel der Terrorismusbekämpfung**

**Vom Fachbereich Gesellschaftswissenschaften  
der Universität Duisburg-Essen  
zur Erlangung des akademischen Grades**

**Dr. phil.**

**genehmigte Dissertation**

**von**

**Pehlivan, Emrah**

**aus**

**Erzurum**

**1. Gutachter: Prof. Dr. Heinz-Jürgen Axt**

**2. Gutachter: Prof. Dr. Tobias Debiel**

**Tag der Disputation: 2.2.2009**



# INHALTVERZEICHNIS

<b>VORWORT .....</b>	<b>V</b>
<b>DANKSAGUNG .....</b>	<b>VII</b>
<b>1 EINLEITUNG .....</b>	<b>1</b>
1.1 Vorstellung des Themas und Aufbau der Arbeit .....	1
1.2 Begriffliche Grundlagen in Bezug auf (innere) Sicherheit .....	15
1.2.1 Definition von Sicherheit und Sicherheitspolitik .....	15
1.2.2 Ideengeschichtlicher Hintergrund der Sicherheit in Europa .....	18
1.2.3 Spannungsverhältnis zwischen Freiheit, Sicherheit und Recht .....	24
1.2.4 Der Bereich der inneren Sicherheit .....	26
1.3 Terrorismus in allen Dimensionen .....	30
1.4 Instanzen zur Gewährleistung der inneren Sicherheit .....	41
1.4.1 Polizei als Hauptinstanz zur Gewährleistung der inneren Sicherheit	41
1.4.2 Wechselbeziehungen zwischen den für die inneren Sicherheit	
zuständigen Behörden .....	44
1.4.3 Kontrolle der sicherheitspolitischen Dienste .....	46
1.4.4 Polizeiliche Zusammenarbeit als zentrales Instrument der	
kontinentalen oder regionalen Friedensplanung .....	49
1.5 Theorieansätze zur supranationalen Integration, intergouvernementalen	
Kooperation und Europäisierung .....	50
<b>2 INNERE SICHERHEIT IN DER EU .....</b>	<b>63</b>
2.1 Was ist die EU in Bezug auf die innere Sicherheit?	
Eine Staatenverbund ohne Rechtspersönlichkeit .....	63
2.1.1 Ziel und Aufgabe der EU: Eine immer engere Union .....	63
2.1.2 Prinzipien der EU in Bezug auf innere Sicherheit .....	64
2.1.3 Die Rolle der Organe der EU im Bereich der inneren Sicherheit ...	68
2.2 Organisation der inneren Sicherheit der EU als säulenübergreifende	
Struktur .....	71
2.2.1 Überblick über den Entwicklungsprozess innerer Sicherheitspolitik	73
2.2.2 Innere Sicherheit innerhalb der ersten Säule .....	81
2.2.3 GASP – Relevanz-Verschiebung von äußere zu innere Sicherheit	
und Terrorismus als latente Bedrohung .....	86
2.2.4 Innere Sicherheit innerhalb der dritten Säule .....	90
2.3 Die Legitimation der EU in Wechselbeziehung mit der Politik der	
inneren Sicherheit und die demokratische Kontrolle von Europol .....	121
2.3.1 Definition und Bedeutung der Legitimation .....	121

2.3.2	Die Legitimation der EU in Bezug auf innere Sicherheit und die parlamentarische Kontrolle Europols.....	125
2.4	Gewährleistung der Menschenrechte bei der Ausübung der polizeilichen Tätigkeiten: Zukunft der Charta der Grundrechte .....	132
<b>3</b>	<b>INNERE SICHERHEIT IN DER TÜRKEI .....</b>	<b>137</b>
3.1	Der Verwestlichungsprozess der Türkei .....	137
3.2	Hauptprobleme auf dem Weg zur Europäisierung der Türkei .....	142
3.3	Auswirkungen institutioneller Probleme der Türkei auf die innere Sicherheit.....	145
3.4	Wichtige Querschnittsthemen der Türkei in Bezug auf innere Sicherheit .....	158
3.4.1	Politischer Islam .....	158
3.4.2	Kurdenfrage .....	164
3.4.3	Menschenrechte .....	168
3.4.4	Korruption .....	174
3.5	Überblick über die innere Sicherheitspolitik der Türkei .....	183
3.5.1	Kompetenzverteilung im Bereich der inneren Sicherheit: polizeiliche, nachrichtendienstliche, militärische und paramilitärische Verflechtungen .....	183
3.5.2	Reformen im Bereich der inneren Sicherheit auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft .....	192
3.6	Außendimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts der EU und die Prioritäten der Türkei .....	198
3.6.1	Herausforderungen der EU und die Rolle der Türkei .....	198
3.6.2	Gemeinsame Ziele der EU und der Türkei .....	200
3.6.3	Gemeinsame kriminelle Probleme und die getroffenen Maßnahmen .....	202
3.6.4	Grundsätze der EU und Prioritäten der Türkei .....	209
3.6.5	Umsetzungsinstrumente und die Türkei-Erweiterung .....	211
<b>4</b>	<b>VERBESSERUNG DER POLIZEILICHEN ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN EU UND TÜRKEI DURCH EUROPÄISIERUNG DER TERRORISMUSBEKÄMPFUNG .....</b>	<b>215</b>
4.1	Europäisierung der inneren Sicherheit .....	215
4.1.1	Europäisierung der inneren Sicherheit .....	215
4.1.2	Anpassungsniveau innerhalb der EU und der Türkei .....	219
4.2	Europäisierung der Bekämpfung des Terrorismus und die Türkei .....	224
4.2.1	Europäische Konventionen zur Bekämpfung des Terrorismus und die Türkei .....	224

4.2.2	Vertragliche Regelungen innerhalb der EU zur Bekämpfung des Terrorismus .....	229
4.2.3	Gesetzliche Regelungen der EU-Mitgliedsländer und der Türkei im Vergleich: Umsetzung des Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung des Terrorismus .....	238
4.2.4	Bekämpfung des Terrorismus aus der Perspektive der EU und die Position der Türkei .....	250
<b>5</b>	<b>SCHLUSSFOLGERUNGEN .....</b>	<b>285</b>
<b>6</b>	<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .....</b>	<b>315</b>
<b>7</b>	<b>ABBILDUNGSVERZEICHNIS .....</b>	<b>319</b>
<b>8</b>	<b>VERZEICHNIS DER INTERVIEWPARTNER .....</b>	<b>321</b>
<b>9</b>	<b>LITERATURVERZEICHNIS .....</b>	<b>323</b>





## VORWORT

Wenn es um das Thema Türkei und Europäische Union geht, stehen regelmäßig Fragen der Demokratie, des Rechtsstaats, der Minderheitenpolitik, aber auch des Energietransfers und der regionalen Sicherheitspolitik im Vordergrund. Nicht selten werden diese Aspekte im Kontext von Europäisierungstheorien abgehandelt. Auch Emrah Pehlivan greift auf diesen Theoriestrang zurück, analysiert allerdings ein bislang wenig beachtetes und bearbeitetes Politikfeld: die polizeiliche Zusammenarbeit. Am Beispiel der Bekämpfung des Terrorismus wird der Frage nachgegangen, inwieweit hier Prozesse der Europäisierung des EU-Beitrittskandidaten Türkei festzustellen sind. Vollkommen zu Recht streicht der Verfasser heraus, dass es bei der Europäisierung nicht nur um die Erfüllung der „Kopenhagener Kriterien“, also die Institutionalisierung von Gesetzen und Organen geht, sondern dass insbesondere die Prozesse des sozialen Lernens nicht vernachlässigt werden dürfen. Die Europäische Union kann zwar von der Konditionalität Gebrauch machen, doch kommt es darüber hinaus darauf an, dass institutionelle Regelungen auch tatsächlich verinnerlicht und praktiziert werden. Das ist insbesondere zu betonen, da es sich bei der Türkei, wie der Verfasser zu Recht hervorhebt, um einen „securitized“ Staat handelt, bei dem traditionell Militär und Sicherheitskräfte eine aktive politische Rolle spielen. Dass die Aufsplitterung der Sicherheitskräfte (Militär, Polizei, Gendarmerie) dabei auch zur Verunsicherung führen kann, auch darauf weist Emrah Pehlivan hin. Die Probleme fangen mit der Definition dessen an, was unter „Terrorismus“ verstanden werden kann. Pehlivan kann aufzeigen, dass sich die Türkei dem europäischen Verständnis angenähert hat. Der Autor geht dabei vom erweiterten Sicherheitsbegriff aus. Es ist hervorzuheben, dass das Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit die gesamte vorliegende Arbeit durchzieht, womit eine kritische Sicht auf die türkischen Zustände mit einer Überbetonung der Sicherheit ermöglicht wird. Es muss konstatiert werden, dass mit der vorliegenden Dissertationsschrift eine Forschungslücke weitgehend hat geschlossen werden können, die darin besteht, dass die mittlerweile doch recht umfangreiche Literatur zur Politik der Inneren Sicherheit der Europäischen Union sowie der der Türkei zwar separate Einsichten vermittelt, dass aber beide Perspektiven bislang noch kaum integriert worden sind. Pehlivan ist dies gelungen. Auch kann der Verfasser plausibel hervorheben, dass in der Türkei mittlerweile zwar viele Legislativvorschriften der Europäischen Union adaptiert worden sind, dass es aber an der

praktischen Umsetzung noch immer mangelt. Wenn Pehlivan in diesem Zusammenhang auf die aktuellen Revisionen der türkischen Verfassung hinweist, so kann er darauf aufmerksam machen, dass ungeachtet der nicht zu unterschätzenden materiellen Fortschritte auch die aktuelle Regierung ganz im Sinne von Thomas Hobbes bei der Sicherheit noch immer sehr stark den Staat und nicht das Individuum im Blick hat. Es ist zu wünschen, dass die Gedanken dieser Arbeit zum Leitbild künftiger Reformen in der Türkei werden. Pehlivan hat als Wissenschaftler jedenfalls eine deutliche Richtung vorgegeben.

**Duisburg, Juni 2009**

**Prof. Dr. Heinz-Jürgen Axt**

## **DANKSAGUNG**

Dieses Buch möchte ich von Herzen der Türkischen National-Polizei (TNP) widmen, da sie nicht nur mein Studium und meine Doktorarbeit finanziert hat, sondern auch ständig ein sehr großes Interesse an meiner Arbeit zeigte und mich mit Informationen so gut es ging unterstützte.

Für meine Doktorarbeit schulde ich sehr vielen Menschen einen herzlichen Dank. Besonders möchte ich mich bei meinem Doktorvater Herrn Professor Dr. Heinz-Jürgen Axt von der Universität Duisburg Essen bedanken, der mir sehr viel Geduld entgegenbrachte und mit wertvollen Ratschlägen, allseitiger Unterstützung und guten Hinweisen während der gesamten Promotion für das Gelingen der Arbeit sorgte.

Herrn Professor Dr. Tobias Debiel von der Universität Duisburg Essen danke ich für seine aufschlussreichen Gutachten zu meiner Dissertationsschrift.

Die Gespräche mit Rechtsanwalt Herrn Ralf Büscher trugen wesentlich zur Herausbildung meiner wissenschaftlichen Herangehensweise an den Untersuchungsgegenstand bei.

Ganz speziell danke ich allen in der Einleitung zu dieser Arbeit vorgestellten Akteuren auf Seiten der Europäischen Union und der Türkei für den gewährten Zugang zu den, für diese Arbeit eminent wichtigen Quellen.

Des Weiteren gilt mein großer Dank den Mitarbeitern der Universität Duisburg Essen für ihre administrative Unterstützung von der Anmeldungs- bis zur Disputationsphase.

Vielen Dank an meine Familie und Freunde, die mich während der ganzen Zeit (privat) unterstützt haben.



# 1 EINLEITUNG

## 1.1 Vorstellung des Themas und Aufbau der Arbeit

Als 1951 mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) der Grundstein für die europäische Einigung gelegt wurde, hatten die Gründungsländer und Vordenker wie Robert Schuman und Jean Monnet das Ziel einer langfristigen und dauerhaften Aussöhnung der europäischen Nationen, insbesondere von Deutschland und Frankreich vor Augen. Sie forderten die Völker Europas auf, sich dieser gemeinsamen Idee anzuschließen. Einer der Ausgangspunkte dieser Überlegungen war die Gewährleistung der Sicherheit innerhalb Europas. Die Entwicklungen in der Zeit des Kalten Krieges haben sich auf diesen Prozess negativ ausgewirkt. Mit Ende des kalten Krieges aber wurde weder die Sicherheitslage in Europa wesentlich verbessert noch das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung gestärkt.<sup>1</sup> Terrorismus entstand als ein neuer gefährlicher Gegner der Staaten und der Gesellschaften, der nicht mehr außerhalb, sondern innerhalb dieser besteht. Daher verloren Ziele der äußeren Sicherheit zugunsten derer der inneren Sicherheit an Bedeutung. Europa sieht sich einem neuen Sicherheitsproblem gegenüber, welches keine von außen kommende politische Bedrohung, sondern eine von innen kommende kriminelle Bedrohung für die soziale und politische Ordnung ist.<sup>2</sup>

Die Terroranschläge, die seit dem 11. September 2001 in verschiedenen Teilen der Welt verübt wurden, deuten klar auf die große Relevanz der weltweiten inneren Sicherheitsproblematik hin. Dadurch muss zwischen Sicherheit und Freiheit abgewogen werden, doch dieses Spannungsverhältnis wird immer häufiger zugunsten der Sicherheit entschieden.<sup>3</sup> Innere Sicherheit gehört neben Solidarität und Wettbewerbsfähigkeit zu den elementaren Themen der Kommission der Europäischen Union (EU).<sup>4</sup>

Zudem macht Terrorismus nicht an Staatsgrenzen halt. Terroristische Organisationen agieren nicht mehr nur auf nationaler, sondern zunehmend auch auf regionaler (z.B.

---

<sup>1</sup> Vgl. Storbeck, Jürgen: Notwendigkeit und Grenzen internationaler polizeilicher Zusammenarbeit - Rechtsprobleme beim Aufbau von Europol, in: Baldus, Manfred (Hrsg.): Rechtsprobleme der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit, Baden-Baden 1999, S. 21.

<sup>2</sup> Vgl. Pastore, Ferruccio: The Asymmetrical Fortress: The Problem of Relations between Internal and External Security Policies in the European Union, in: Anderson, Malcolm (Hrsg.): Police and Justice Co-operation and the new European Borders, The Hague 2002, S. 60.

<sup>3</sup> Vgl. Heinz, Wolfgang S.: Europäischer Menschenrechtsschutz und die Erweiterung der Europäischen Union, in: Jahrbuch Menschenrechte, Frankfurt 2004, S. 34.

<sup>4</sup> Vgl. Sabathil, Gerhard (Hrsg.): Europäische Kommission/Vertretung: Europäische Justiz- und Innenpolitik, Berlin 2005, S. 2.

europäischer) und auf globaler Ebene. Grenzüberschreitende Netzwerke bilden somit die Basis des Terrorismus. Diese Fakten begründen seit langem eine grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit innerhalb der EU, doch auch Nichtmitgliedsstaaten wie etwa die Türkei können und müssen maßgeblich zur Stärkung des inneren Sicherheitssystems der EU beitragen.

Zu den Grundbestandteilen der alltagstheoretischen und sozialwissenschaftlichen Untersuchungsansätze zur Erklärung dieser neuen Entwicklungen im Bereich der inneren Sicherheit gehören vor allem die Erosion staatlicher Legitimität und der familiären Autorität, aber auch die normative Verunsicherung der Bevölkerung und die mangelnde Anerkennung gesellschaftlicher Institutionen.<sup>5</sup> Da der Ausgangspunkt der Argumentation ein realpolitisches Problem darstellt, analysiert diese Arbeit die innere Sicherheitspolitik der EU und der Türkei und konzentriert sich dabei auf die Wechselwirkungen der polizeilichen Zusammenarbeit zwischen der EU und der Türkei. Für die Analyse wurde als Anwendungsfeld polizeilicher Zusammenarbeit die Bekämpfung des (internationalen) Terrorismus als konkreter Untersuchungsgegenstand gewählt.

### **Die Bedeutung des Themas**

Drei Gründe sprechen für die Bedeutung des Themas dieser Arbeit.

Erstens wird der EU-Beitritt der Türkei zwar öffentlich wie politisch seit Jahren kontrovers diskutiert. Allerdings konzentrieren sich fast alle Diskussionen auf die wirtschaftlichen, militärischen, integrationspolitischen oder außenpolitischen Dimensionen und damit auf die ersten beiden Säulen der EU. Die EU stützt sich aber auf drei Säulen,<sup>6</sup> von denen jede andere Dimensionen der Integration umfasst. Wie soll man also eine rationale Meinung zum EU-Beitritt der Türkei bilden, ohne die Rolle der Türkei in der dritten Säule der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit (PJZS) zu diskutieren? Diese massiven Lücken sollen anhand dieser Arbeit geschlossen werden, wobei sowohl die türkische als auch die europäische Perspektive Gegenstand des Interesses sein werden.

---

<sup>5</sup> Vgl. Karstadt-Henke, Susanne: Soziale Bewegung und Terrorismus, in: Blankenburg, Erhard (Hrsg.): Politik der inneren Sicherheit, Frankfurt 1980, S. 169.

<sup>6</sup> Der EU liegt ein Tempelmodell oder ein Drei-Säulen-Modell zugrunde. Die EU selbst kann als Dach dieses Modells beschrieben werden. In der ersten Säule sind EG, EURATOM, EGKS zusammengefasst. GASP und PJZS stellen die zweite und dritte Säulen dieses Modells dar. EUV und EGV sind inhaltlich aufeinander bezogene, aber selbstständig nebeneinander stehende Verträge. Es handelt sich bei dem EGV um supranationales Gemeinschaftsrecht und beim EUV um intergouvernementales Völkerrecht. Vgl. Geiger, Rudolf: EUV/EGV, München 2004, S. 11.

Zweitens wird die Europäisierung bereits als wesentliches Konzept für die Befriedung regionaler Konflikte angesehen und erforscht. Das unter der Führung von Prof. Dr. Heinz-Jürgen Axt von der Universität Duisburg-Essen organisierte Projekt „Konfliktbeilegung durch Europäisierung? Griechenland und seine Nachbarn Mazedonien und Türkei“<sup>7</sup> ist ein maßgebliches Beispiel dafür. Terrorismus wird demnach in dieser Arbeit als andere Art eines regionalen Konflikts betrachtet und weiterhin wird hier die Meinung vertreten, dass derartige regionale Probleme auch nur durch regionale Projekte gelöst werden können, die auf dem Konzept der Europäisierung beruhen. Deswegen wird im Verlauf dieser Arbeit auch eine grenzüberschreitende, polizeiliche Kooperation mit einem potenziellen Beitrittsland jenseits supranationaler Kompetenzen erörtert und ein Konzept abgeleitet, das eine Lösung der nationalen Probleme durch regionale Kooperation ermöglicht.

### **Warum eine polizeiliche Zusammenarbeit zwischen der EU und der Türkei?**

Grundsätzlich lässt sich eine wachsende Interdependenz der Staaten auf regionaler und internationaler Ebene beobachten. Aufgrund regionaler oder globaler Entwicklungen entsteht nicht nur eine neue Interessenstruktur, sondern auch die Notwendigkeit der Änderung der nationalen Gesetzgebungen in Richtung einer einheitlichen regionalen (europäischen) Rechtsordnung. Als Erklärung für diese wachsende Interdependenz wird vor allem angeführt, dass die Staaten nicht mehr in der Lage sind, das Sicherheitsbedürfnis ihrer Bürger im Zeitalter grenzüberschreitender Kriminalität aus eigener Kraft zu befriedigen. Die Lösung dieses Problems besteht demnach in einem zunehmenden Austausch der Kenntnisse, Informationen und Leistungen zwischen den Staaten. Diese Realität zwingt die Staaten daher zu einem Überdenken und zur Neuausrichtung des klassischen Souveränitätsverständnisses. Zudem müssen sie ihre finanziellen, personellen und sachlichen Fähigkeiten zum Nutzen anderer Staaten einsetzen. Kooperationsunwillige Staaten verlieren hierbei an Prestige und damit an Verhandlungsmacht, weil sie dadurch ihre Handlungsfähigkeiten schwächen.<sup>8</sup> Das heißt, dass Staatlichkeit im klassischen Sinne nicht mehr dazu in der Lage ist, der gegenwärtigen Situation weiterhin gerecht zu werden. Im Mittelpunkt der Analyse stehen demnach nicht mehr der rechtlich geregelte Aufbau staatlicher Institutionen und

---

<sup>7</sup> Vgl. Das Projekt für Konfliktbeilegung durch Europäisierung? Griechenland und seine Nachbarn Mazedonien und Türkei (<http://www.europeanization.de> – gelesen am 20.8.2008).

<sup>8</sup> Vgl. Bleckmann, Albert: Allgemeine Staats- und Völkerrechtslehre: vom Kompetenz- zum Kooperationsvölkerrecht, Köln 1995, S. 55-60.

verfassungsrechtlicher Normen, sondern kollektive und zwischenstaatliche Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse.<sup>9</sup>

### **Warum Terrorismus?**

Die Größe der Bedrohung des Terrorismus wird vom Europäischen Rat in einem Aktionsplan vom 21. September 2001 erklärt. Demnach, "Terrorism is a real challenge to the world and to Europe. The European Council has decided that the fight against terrorism will, more than ever, be a priority objective of the European Union".<sup>10</sup>

Besonders seit den Anschlägen vom 11. September 2001 wird der Sicherheitspolitik in der EU eine enorme Bedeutung zugemessen. Doch auch 10 Jahre zuvor erkannte man bereits, dass zur Gewährleistung einer tatsächlichen Handlungsfähigkeit zunächst die notwendigen politischen Rahmenbedingungen und institutionelle Regelungen geschaffen werden müssen. Der Vertrag von Maastricht 1992 erweiterte das europäische Integrationsprojekt offiziell um eine außen- und innenpolitische Dimension, die im Vertrag von Amsterdam (1997) nochmals bestätigt wurde. Hierbei ist nicht nur die konstitutive Proklamation des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erheblich, sondern auch die konkrete Ausgestaltung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU, deren erklärtes Ziel in der Erhöhung der Sicherheit für Union, Mitgliedsstaaten und Bürger besteht. Um diesem Anspruch jedoch auch gerecht zu werden, ist die EU gezwungen, erkennbare Beiträge zur Gewährleistung der Sicherheit zu leisten.<sup>11</sup>

Die transnationalen und internationalen Terrornetzwerke sind kennzeichnend für die Welt zu Beginn des 21. Jahrhunderts und sind somit eine neuartige globale Herausforderung, die mit herkömmlicher nationaler Steuerung und internationalen Regelungen in dieser Form nicht bewältigt werden kann.<sup>12</sup> Ein Projekt auf EU-Ebene ist zwar ein notwendiger Ansatz, aber leider nicht hinreichend, denn „die enge polizeiliche Kooperation mit den benachbarten Drittstaaten steigert die Qualität des Außengrenzfilters um eine weitere Facette”.<sup>13</sup> Daher kann die einzige Antwort auf die Regionalisierung oder Globalisierung des Terrorismus nur

---

<sup>9</sup> Vgl. Knöbl, Wolfgang: Polizei und Herrschaft im Modernisierungsprozess, Berlin 1995, S. 18.

<sup>10</sup> Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting, vom 21.9.2001 ([http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/140.en.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/140.en.pdf) – gelesen am 1.3.2008).

<sup>11</sup> Vgl. Bauer, Michael/Algieri, Franco: Viel erreicht, aber noch viel zu tun: Die Vielschichtigkeit europäischer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, in: Müller, Erwin/Schneider, Patricia (Hrsg.): Die EU im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit?, Baden-Baden 2006, S. 163.

<sup>12</sup> Vgl. Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula: Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, in: APuZ 20-21/2007, S. 3.

<sup>13</sup> Schelter, Kurt: Kooperation und Integration in der Europäischen Union im Bereich der Inneren Sicherheit, in: Theobald, Volkmar (Hrsg.): Von der Europäischen Union zur Europäischen Sicherheitsunion, Berlin 1997, S. 20.



seine international oder regional organisierte Bekämpfung durch effektive polizeiliche Zusammenarbeit mit Rechtshilfe sein.<sup>14</sup>

Diese Bedrohung untergräbt die Grundlagen der demokratischen Legitimation und des demokratischen Rechtsstaates sowie den europäischen Integrationsprozess gleichermaßen. Terrorismus hat allerdings eine neue Qualität und Quantität erreicht, weswegen er oft auch als „neuer Terrorismus“ bezeichnet wird. Dass eine verhältnismäßig kleine Organisation wie Al-Qaida (gestützt auf eine gerade mal 19 Personen umfassende Zelle) das Welthandelszentrum und das Verteidigungssystem eines der mächtigsten Länder der Welt angreifen und derart viele Menschen töten konnte, ist nur ein Beispiel dafür.<sup>15</sup> Auffällig hierbei sind vor allem die neue Tragweite und Art der Gewalthandlung, Organisation und Planung sowie der notwendigen logistischen Unterstützung. Weiterhin lassen sich keine klaren sondern eher diffuse Ziele dieser neuen Organisationsformen des Terrorismus erkennen.<sup>16</sup> In der Regel stehen im Mittelpunkt der Angriffe jedoch die Entwurzelung des Rechts- und Wirtschaftssystems und die Schwächung jeder Form demokratischen Staatswesens.<sup>17</sup>

In erster Linie ist die EU eine Wirtschaftsunion und wie jeder andere Wirtschaftsraum auch begünstigt sie diese spezifischen grenzüberschreitenden kriminellen Aktivitäten. Besonders die Aufhebung der Grenzkontrollen öffnete durch die Herstellung eines Binnenmarkts die Tore für schwere Kriminalität unüberschaubaren Ausmaßes.<sup>18</sup> Als Folge dieses funktionalen Problems der ökonomischen Integration ist daher eine Kooperation in diesem Bereich unumgänglich.<sup>19</sup> Die EU sieht sich zwar als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, doch jede zusätzliche Freiheit hat ihren Preis, mit dem man die entsprechenden Vorteile erkaufte. Einen möglicherweise sehr hohen Preis für diese Freiheit kann die Ausbreitung des Terrorismus sein.<sup>20</sup>

---

<sup>14</sup> Vgl. Schmidt-Jortzig, Edzard: Nationale Grundrechte – Internationale Bedrohungen, in: Theobald, Volkmar (Hrsg.): Von der Europäischen Union zur Europäischen Sicherheitsunion, Berlin 1997, S. 127.

<sup>15</sup> Vgl. Bal, Ihsan: Alaca Karanlikta Terorle Mucadele ve Komplo Teorileri (übersetzt als „Kampf gegen den Terrorismus im Dunkeln und ihre Verschwörungstheorien“), Ankara 2006, S. 68.

<sup>16</sup> Vgl. Eggenberger, René: Homeland Security ... a.a.O., S. 121 - 122

<sup>17</sup> Vgl. Schelter, Kurt: Kooperation und Integration in der Europäischen Union im Bereich der Inneren Sicherheit ... a.a.O., S. 15.

<sup>18</sup> Vgl. Effizientere Strafverfolgung von Straftätern und Gewährleistung der Rechte des Einzelnen in einem freizügigen Europa ([http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/criminal/fsj\\_criminal\\_intro\\_de.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/fsj_criminal_intro_de.htm) – gelesen am 16.05.2009).

<sup>19</sup> Vgl. Knelangen, Wilhelm: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess. Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit, Opladen 2001, S. 134.

<sup>20</sup> Vgl. Kühne, Hans-Heiner: Die Bekämpfung von internationaler Kriminalität und Drogenabhängigkeit als gemeinsames Interesse der Unionsstaaten, in: Theobald, Volkmar (Hrsg.): Von der Europäischen Union zur Europäischen Sicherheitsunion, Berlin 1997, S. 20.

Zur Zeit des Kalten Krieges verhinderte die Furcht vor dem Ausmaß der Bedrohung einen Kriegsausbruch.<sup>21</sup> Auch heute ist ein Kriegsausbruch zwischen den Staaten Europas sehr unwahrscheinlich aufgrund der engen wirtschaftlichen und politischen Verzahnung untereinander.<sup>22</sup> Als neue Konfliktform für gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren einerseits aber auch zwischen mehreren nicht-staatlichen Akteuren andererseits treten Kleinkriege auf, die aufgrund einer Abwesenheit von Regeln als Konflikte niedriger Intensität, asymmetrische Kriege oder Partisanenkriege bezeichnet werden.<sup>23</sup>

Zu den nach dem Zusammenbruch der bipolaren Weltordnung entstandenen Bedrohungen zählen nach der Europäischen Sicherheitsstrategie 2003 (ESS) vornehmlich

- Terrorismus,
- organisierte Kriminalität (OK),
- Verbreitung von Massenvernichtungswaffen,
- regionale Konflikte und
- Zerfall von Staaten.<sup>24</sup>

Die Abwehr der Bedrohungsarten Terrorismus und OK ist in erster Linie eine Angelegenheit der inneren Sicherheit und daher Aufgabe der Polizei. Die anderen drei Bedrohungsarten stehen sowohl miteinander als auch mit dem Terrorismus in enger Beziehung: Regionale Konflikte und der Zerfall von Staaten können auf der einen Seite Entstehung und Verbreitung von Terrorismus begünstigen, auf der anderen Seite können sie auch die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zur Folge haben, wodurch die Bedrohungsintensität durch terroristische Organisationen nochmals erheblich gesteigert werden kann. Aufgrund dieser Verknüpfungen ist der internationale Terrorismus gegenwärtig eine der größten Bedrohungen.<sup>25</sup> Terrorismus stellt nicht bloß einen der schwerwiegendsten Verstöße gegen die universellen Rechte und Verfassungsprinzipien der EU dar.<sup>26</sup> Aufgrund seines Ausmaßes ist Terrorismus zu einer ernstzunehmenden Herausforderung für die liberal-demokratische Ordnung herangewachsen.<sup>27</sup> Seine Bekämpfung ist somit zu einer

---

<sup>21</sup> Vgl. Hauswedell, Corinna: Vom „Gleichgewicht des Schreckens“ zur „schrecklichen Ungleichheit“, in: Hauswedell, Corinna (Hrsg.): Friedensgutachten 2003, Hamburg 2003, S. 41-51.

<sup>22</sup> Vgl. Debiel, Tobias/Nuscheler, Franz: Vor einer neuen Politik der Einmischung?, in: Debiel, Tobias/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Der neue Interventionismus, Bonn 1996, S. 13-53.

<sup>23</sup> Vgl. Hoch, Martin: Krieg und Politik im 21. Jahrhundert, in: APuZ B 20/2001, S. 17 - 25.

<sup>24</sup> Vgl. Ein sicheres Europa in einer besseren Welt – Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel 2003, S. 3–4.

<sup>25</sup> Vgl. Glaeßner, Gert-Joachim: Sicherheit und Freiheit, in: APuZ B 10-11/2002, S. 3-4.

<sup>26</sup> Vgl. Hetzer, Wolfgang: Europäische Strategien gegen Geldwäsche und Terror, in: Kriminalistik 10/2004, S. 597.

<sup>27</sup> Vgl. Glaeßner, Gert-Joachim: Sicherheit in Freiheit, Opladen 2003, S. 267.

Gemeinschaftsaufgabe avanciert,<sup>28</sup> denn eine gemeinsame Bekämpfung des Terrorismus sichert die Zukunft Europas.<sup>29</sup>

**Hieraus leite ich die folgenden Thesen ab:**

Der Handlungsrahmen der Nationalstaaten reicht nicht mehr aus, um den vielfältigen Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus entgegenzuwirken. Vielmehr sind dazu intergouvernemental organisierte kohärente Aktionen notwendig, um den Strategien der Subsidiarität, der Solidarität und der Gegenseitigkeit („do ut des“ – ich gebe (dir), damit du gibst) gerecht zu werden. Zentrales Instrument zur Bekämpfung dieser Bedrohungen ist auf regionaler (europäischer) Ebene die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Europa.

Wegen ihrer Strukturs- und organisationsbedingten Besonderheiten ist die EU weder eine internationale Organisation noch ein Staat. Sie ist ein Staatenverbund, dessen Souveränität zwischen den Mitgliedsstaaten und der Union geteilt wird. Sie ist weniger als eine Föderation, aber mehr als eine Konföderation.<sup>30</sup> Dennoch muss die Legitimation der Organe der EU hinterfragt werden. Denn ohne Legitimation kann man keine erfolgreiche Politik der inneren Sicherheit durchführen, weil die jeweilige Politik von der Bevölkerung getragen werden muss. Die durch ein immer komplexer werdendes Regierungssystem der EU verursachte Korruption und Willkür demonstriert den Bedarf an weitergehender Legitimation aller Organe.<sup>31</sup> Die Ratifizierung der EU-Verfassung durch alle Staaten wäre in diesem Sinne hilfreich. Ohne Verfassung wird das EU-Friedensprojekt ein Torso bleiben.<sup>32</sup>

Es besteht die Gefahr, dass bei neuen Gesetzen zur Bekämpfung des Terrorismus ein Mehr an Sicherheit auf Kosten individueller Freiheiten erkaufte wird. Die Politik der inneren Sicherheit hat allerdings gleichermaßen die Aufgabe, sowohl innergesellschaftliche Sicherheit und Ordnung zu bewahren als auch individuelle Grund- und Menschenrechte zu schützen. Eine ausgewogene Balance ist entscheidend für die EU im Hinblick auf ihre globale Glaubwürdigkeit. Während die Freiheit in Europa durch Konventionen z.B. Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und Institutionen z.B. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) gegen staatliche Willkür sehr gut abgesichert ist,

---

<sup>28</sup> Vgl. Erbel, Günter: Die öffentliche Sicherheit im Schatten des Terrorismus, in: APuZ B 10-11/2002, S. 17.

<sup>29</sup> Vgl. Vaculik, Jan: Problems of International Crime, in: Theobald, Volkmar (Hrsg.): Von der Europäischen Union zur Europäischen Sicherheitsunion, Berlin 1997, S. 172.

<sup>30</sup> Vgl. Ehrhart, Hans-Georg: Die EU als zivil-militärischer Krisenmanager: zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Integration 3/05, S. 217.

<sup>31</sup> Vgl. Tretter, Hannes: Mit gutem Beispiel vorangehen, in: Jahrbuch Menschenrechte, Frankfurt 2000, S. 271.

<sup>32</sup> Vgl. Bröhmer, Jürgen (Hrsg.): Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte: Europarecht, Köln 2005, S. 402.

ist die für die Bekämpfung des Terrorismus notwendige europaweite justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit wie im Rahmen der Konventionen des Europarates zur Bekämpfung des Terrorismus nicht sehr stark ausgeprägt. Entweder erstreckt sich die justizielle Zusammenarbeit wegen der Vorrangigkeit der subjektiven Sicherheit und der Souveränitätserwägungen der Nationalstaaten nicht auf den Bereich der Bekämpfung des Terrorismus wie im Rahmen der Interpol oder gibt es keine europaweite polizeiliche Zusammenarbeit, sondern eine sogenannte Europol, deren Geltungsbereich nur auf die EU begrenzt ist. Die Legitimations- und Kontrollprobleme der Europol sollen hier auch berücksichtigt werden. Also gibt es entweder eine themenspezifische Beschränkung im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit oder eine territoriale Beschränkung im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit. Diese defizitären Mechanismen in Europa zur Bekämpfung des Terrorismus und zum Schutz der Freiheit können die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit in Europa Frage stellen. Daher ist die Schaffung einer gemeinsamen Definition und Einordnung des Terrorismus auch aus türkischer Perspektive unabdingbar.<sup>33</sup>

Umgekehrt bedeutet eine sichere Türkei für die EU das Vorhandensein eines wichtigen Schutzwalls an der äußersten Grenze zu relevanten Konfliktregionen. Zwar wäre die Gewährleistung innerer Sicherheit für die EU auch ohne polizeiliche Zusammenarbeit mit der Türkei nicht unmöglich, aber durch die Zusammenarbeit mit der Türkei kann Europa seine innere Sicherheit nur verbessern. Die Führung der inneren sicherheitspolitischen Operationen jedenfalls wäre für die Union unter Mithilfe der Türkei sicherlich einfacher als ohne.

Die Unterstützung durch die EU und die Aussicht auf einen EU-Beitritt können maßgeblich zu verstärkten Reformanstrengungen seitens der Türkei in Bezug auf Demokratisierung nachhaltiger innerer Stabilität führen. Durch die zunehmende Globalisierung ist jeder Schritt auf dem Weg zur Gewährleistung der inneren Stabilität in der Türkei gleichermaßen ein Beitrag zur Gewährleistung der inneren Stabilität in der EU. Jeder zerfallende oder zerfallene Staat birgt ebenso erhebliche Gefahrenpotenziale auch für die regionale Sicherheit in sich. Gelingt es somit der EU nicht, Stabilität über ihre Grenzen hinaus zu exportieren, kann es später zu einem Import von Instabilität kommen.

### **Ziel des Promotionsvorhabens ist die Beantwortung der folgenden Fragen:**

Welches Verhältnis besteht zwischen Sicherheit, Freiheit und dem Recht? Welche Einschränkungen der individuellen Freiheitsrechte sind zur (vermeintlichen) Erhöhung der

---

<sup>33</sup> Vgl. Baldus, Manfred: Polizeiliche Zusammenarbeit im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: Möllers, Martin H. (Hrsg.): Jahrbuch öffentliche Sicherheit 2004/2005, Frankfurt 2005, S. 383.

kollektiven Sicherheit legitim? Welchen Stellenwert hat die innere Sicherheit in Zukunft für Europa sowohl im Hinblick auf Freiheit und Sicherheit, aber auch in rechtlicher Hinsicht?

Wie ist die innere Sicherheit in der EU organisiert? Hierbei steht zunächst die Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedsländern im Blickpunkt, aber auch die Hintergründe, weshalb die innere Sicherheit vor allem intergouvernemental und nicht supranational organisiert werden konnte. Außerdem wird erörtert, ob prinzipiell eine supranationale Zentralisierung im Gegensatz zur zwischenstaatlichen Vernetzung für die innere Sicherheit der EU die bessere Organisationsstruktur wäre.<sup>34</sup> Hier wird untersucht, wieweit die Politikverflechtung innerhalb des Bereiches der inneren Sicherheit fortgeschritten ist.<sup>35</sup>

Wie funktioniert die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsländern? Warum ist die polizeiliche Zusammenarbeit so wichtig auf dem Weg zur politischen Integration der EU? Welche Beiträge kann eine erfolgreiche polizeiliche Zusammenarbeit leisten zur Schaffung regionaler (europäischer) Identität, aber auch zur Verwirklichung supranationaler Integration?

Handelt es sich bei Europol (Europäisches Polizeiamt) nur um einen Ausdruck des guten Willens der Mitgliedsstaaten oder um ein effektives Instrument zur Verwirklichung von polizeilicher Kooperation? Kann Europol in der EU eine vergleichbare Stellung einnehmen wie das FBI (Federal Bureau of Investigation) für die USA und somit als Garant von „Recht und Ordnung“ angesehen werden? Ist eine Einbeziehung der Türkei in die Kompetenzen und Aufgaben von Europol ohne eine EU-Mitgliedschaft möglich?

Was wird in der Türkei unter innerer Sicherheit verstanden? Wie sieht man in der Türkei die innere Sicherheit Europas? Wie ist die innere Sicherheit in der Türkei organisiert? Welche Rolle spielt die EU bei der Gestaltung der türkischen Politik der inneren Sicherheit? Wie wirkt sich der EU-Reformprozess in der Türkei im Bereich der inneren Sicherheit aus?

Außerdem sind kriminelle Organisationen türkischstämmiger Migranten nach dem Bericht von Europol 2004 ebenfalls im Bereich des Drogenhandels aktiv. Diese Aktivitäten erstrecken sich von der Produktion in Südwestasien bis hin zum Endkunden in Europa.<sup>36</sup> Welche weitere Rolle bei der Bekämpfung dieser Organisationen kann die Türkei als

---

<sup>34</sup> Vgl. Wahl, Rainer: Europäisierung und Internationalisierung, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Europawissenschaft, Baden-Baden 2005, S. 147-154.

<sup>35</sup> Vgl. Scharpf, Fritz Wilhelm: Was man von einer europäischen Verfassung erwarten und nicht erwarten sollte, in: Jahrbuch der Juristischen Zeitgeschichte, Berlin 2003, S. 265.

<sup>36</sup> Vgl. Jahresbericht von Europol 2004, S. 10. ([http://www.europol.europa.eu/publications/Annual\\_Reports/annualreport2004.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/Annual_Reports/annualreport2004.pdf) – gelesen am 03.01.2006).

Transitland spielen? Welchen Beitrag leistet eine erfolgreiche polizeiliche Zusammenarbeit im Hinblick auf eine Aufnahme der Türkei in die EU?

Welche Auswirkungen hat die zunehmende politische Integration Europas auf den Bereich der inneren Sicherheit? Wie integrationsoffen ist dieser Bereich? Was kann man unter dem Begriff „Europäisierung der inneren Sicherheit“ verstehen? Warum wurde die innere Sicherheit im Vergleich zu anderen Bereichen so gering europäisiert? Inwieweit kann die innere Sicherheit noch weiter europäisiert werden? Inwieweit ist die türkische innere Sicherheit europäisiert worden? Warum wurde die türkische innere Sicherheit im Vergleich zu anderen europäischen Staaten wie etwa Deutschland so wenig europäisiert? Ist die Nicht-EU-Mitgliedschaft der einzige Faktor auf die geringe Europäisierung der Türkei im Bereich innerer Sicherheit?

Ist eine einheitliche Auffassung des Begriffs Terrorismus auf europäischer Ebene ebenso möglich wie im Bereich der Menschenrechte? Handelt es sich bei der Bekämpfung des Terrorismus um ein Problemfeld der Europäisierung der inneren Sicherheit?

### **Methodischer Ansatz**

Bei diesem Promotionsvorhaben handelt es sich um eine Arbeit, die durch empirische Daten unterstützt wird. Eine besondere Rolle spielen polizeiliche Daten. Zur Bearbeitung der Fragestellungen wird zudem auf aktuelle Forschungsbeiträge unterschiedlicher Richtungen zurückgegriffen. Dabei wird das Material im Wesentlichen wissenschaftlichen Publikationen aus dem Bereich der inneren Sicherheit entnommen.

Der gewählte methodische Ansatz besteht aus den folgenden drei Teilen:

Zuerst wird der Bereich der inneren Sicherheit beobachtet. Als nächstes wird die Beziehung der inneren Sicherheitspolitik zu den anderen Bereichen erläutert. Zuletzt werden die Teilinstanzen der inneren Sicherheit anhand historische und aktuelle Entwicklungen sowohl innerhalb eines europäischen als auch eines internationalen Rahmens identifiziert.

Das als Primärliteratur verwendete Material besteht im Wesentlichen aus wissenschaftlichen Publikationen der Bereiche der Innen-, Außen-, Sicherheits- und Integrationspolitik. Darüber hinaus untermauert die verwendete Sekundärliteratur das Promotionsvorhaben mit entsprechendem empirischem Datenmaterial. Hierunter fallen im Besonderen Dokumente, Schlussfolgerungen, Erklärungen, Stellungnahmen, Vorschläge und Reporte der Kommission der EU. Zusätzlich wurden eine Reihe von Experteninterviews, um die aus der Analyse der Primär- und Sekundärliteratur gewonnenen Informationen zu präzisieren und zu vervollständigen.

### **Forschungszustand des Themas**

Obwohl innere Sicherheit mit vielen Politikfeldern korreliert, ist sie Gegenstand der Innen- und Justizpolitik. In dieser Arbeit wird versucht einen Beitrag zur Erklärung der Wechselbeziehungen zwischen Freiheit und Sicherheit zu leisten. Im Abgrenzung zum Forschungsstand fokussiert die vorliegende Arbeit nicht nur auf die Verletzungen der Freiheiten wegen der staatlichen Despotie, sondern auch auf die Beschränkung der Freiheit wegen der mit dem Terrorismus einhergehenden Unsicherheit.

Terrorismus ist Forschungsthema dieser Arbeit. Er wurde insbesondere nach dem 11. September 2001 sehr gut erforscht wie beispielweise in dem von Frank und Hirschmann herausgegebenen Sammelwerk „Die weltweite Gefahr“. Allerdings werden Wechselspiel zwischen Terrorismus und organisiertem Verbrechen sowie die Unterschiede in den Bekämpfungsstrategien von Terrorismus und OK nicht ausreichend untersucht. In dieser Arbeit wird versucht, diese Lücke aufzuarbeiten. Die Rolle der Türkei bei der Bekämpfung des Terrorismus auf europäischer Ebene wird hierbei besonders analysiert.

Die innere Sicherheitspolitik ist einer der jüngsten Bereiche der Europäischen Integration. Die von Holzinger (Die EU Theorien und Analysenkonzepte) und von Bieling und Lerch (Theorien der europäischen Integration) herausgegebenen Sammelbände zu Theorien der europäischen Integration waren sehr hilfreich bei der Formulierung unserer These. Der Theorieteil des von Axt, Schwarz und Wiegand herausgegebenen Buches „Konfliktbeilegung durch Europäisierung?“ leistet einen weiteren Betrag zur Einbeziehung dieser Theorien in Bezug auf innere Sicherheit.

Der Stand der Forschung zum Thema der inneren Sicherheit ist im Vergleich zur Forschungsliteratur über andere Politikbereiche der EU schwach ausgeprägt. Deswegen ist der Teil „Die innere Sicherheitspolitik der EU“ vor allem eine Untersuchung durch die Recherchen der Primärliteratur (Rechtsakte der EU). Die Kommentare von Calliess, Ruffert und Geiger zum EU- und EG-Vertrag waren sehr hilfreich beim Verstehen der Hintergründe der Rechtsakte.

Die Aspekte der Innen- und Justizpolitik der EU werden sehr gut von Monar erforscht. In dem von Anderson herausgegebenen Buch „Police and Justice Co-operation and the new European Borders“ stellt er die Grundprobleme der inneren Sicherheitspolitik dar als unausgewogenes Verhältnis zwischen:

- Freiheit, Sicherheit und Recht.
- individuellen Rechte und Freiheiten einerseits und den staatlichen Kontrollen und Beschränkungen andererseits,

- den Kompetenzen von Regierungen und den Kontrollmöglichkeiten der Parlamente,
- den vorgesehenen politischen Programmen und institutionellen Kapazitäten sowie den
- finanziellen Möglichkeiten.<sup>37</sup>

In unserer Arbeit wird das Vertrauen als eine Voraussetzung zur Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit erörtert. Das von Walker herausgegebene Sammelband ist sehr hilfreich zur Erklärung von Rolle des Vertrauens als Motor der Integration. Das Vertrauen wird z.B. in diesem Buch als Identifikation der Probleme der Integration bezeichnet und ein Paar Methoden werden entwickelt, um dieses Vertrauen zu herstellen.<sup>38</sup>

Die weitere wichtige Quelle für die Erklärung der inneren Sicherheitspolitik der EU ist das von Knelangen verfasste Buch „Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess“. Der Prozess der inneren Sicherheitspolitik in Europa wird dort Buch in allen Dimensionen untersucht. In dieser Arbeit wird versucht mit der Kategorisierung dieses Prozesses nach den Einflussstufen der EG/EU einen Beitrag zu diesem Forschungsbereich zu leisten.

Theoretischen Hauptinformationsquellen zum Thema der Europäisierung der inneren Sicherheitspolitik sind ausreichend vorhanden wie z.B. der von Glaeßner herausgegebene Sammelband „Europäisierung der inneren Sicherheit“ stellt zum Beispiel eine wichtige Literatur für Europäisierungsdimension der inneren Sicherheit. Dort werden insbesondere zwei Lücken in der analytischen Beobachtung von Sicherheitspolitik untersucht:

- Obwohl es gut funktionierende Institutionen der inneren Sicherheit gibt, ist die innere Sicherheit nicht vollständig gewährleistet.
- Hintergründe dieser Erfolglosigkeit werden nicht analysiert.<sup>39</sup>

Auch die Bündnispolitik wird als Teil der materiellen Politik der äußeren Sicherheit dargestellt. Die polizeiliche Zusammenarbeit wird aber als Teil der materiellen Politik der inneren Sicherheit nicht zum Ausdruck gebracht. Deswegen wird der Mangel der polizeilichen Zusammenarbeit in dieser Arbeit als ein wesentlicher Hintergrund erörtert und die Erforderlichkeit einer solchen Zusammenarbeit für die Gewährleistung der inneren Sicherheit mit aktuellen Beispielen untermauert.

---

<sup>38</sup> Walker, Neil: The Problem of Trust in an Enlarged Area of Freedom, Security and Justice, in: Anderson, Malcolm (Hrsg.): Police and Justice Co-operation and the New European Borders, The Hague 2002, S. 19-35.

<sup>39</sup> Glaeßner, Gert-Joachim/Lorenz, Astrid: Europäisierung der Politik innerer Sicherheit – Konzept und Begrifflichkeiten; in: Glaeßner, Gert-Joachim/Lorenz, Astrid. (Hrsg.): Europäisierung der inneren Sicherheit – Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus, Wiesbaden 2005, S. 5.



Während die innere Sicherheitspolitik der EU im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit mit der Türkei teilweise erforscht wurde, gibt es keine vergleichbar umfangreiche wissenschaftliche Arbeit über das Thema der inneren Sicherheitspolitik der Türkei. Obwohl die Notwendigkeit der polizeilichen Zusammenarbeit mit der Türkei oft zum Ausdruck gebracht wurde, wurden Aspekte dieser Zusammenarbeit wissenschaftlich nicht ausreichend erforscht. Zwar wurde die Bedeutung der Türkei für die EU in dem Sammelband von Laciner, Özcan und Bal „European Union with Turkey“ gut analysiert. Allerdings liefert das Werk nicht genug Informationen, um ein Gesamtbild der Türkei in Bezug auf die Europäisierung der inneren Sicherheit, insbesondere auf die Europäisierung der Bekämpfung des Terrorismus zu beschreiben. Die jährliche Fortschrittsberichte der EU-Kommission in Bezug auf Reformprozess in der Türkei können in diesem Sinne als wichtige Quelle angesehen werden, um die Diskrepanz zwischen den Fortschritten bei der Verabschiedung von Reformgesetzen und deren Umsetzung zu analysieren.

### **Aufbau der Arbeit**

Diese Arbeit besteht aus fünf Teilen. In der Einleitung geht es zuerst um den Sicherheitsbegriff. Es wird versucht, eine klar abgegrenzte Definition von Sicherheit zu geben. Dann wird die historische und philosophische Entwicklung des Sicherheitsgedankens in Europa untersucht. Anschließend wird die Sicherheit nach ihren Wechselbeziehungen kategorisiert. Die innere Sicherheit und ihre Gewährleistung durch die Polizei werden hier unter die Lupe genommen. Danach werden die Wechselbeziehungen zwischen der Polizei und anderen Sicherheitsinstanzen beschrieben. Unter anderem wird die Frage angeschnitten, durch welche Mechanismen all diese Sicherheitsinstanzen kontrolliert werden können. Terrorismus wird hier als ein spezifisches Forschungsfeld der inneren Sicherheit betrachtet und der Begriff in allen Dimensionen definiert und kategorisiert. Die Einleitung wird mit der Darstellung der Theorien zur europäischen Integration abgeschlossen, unter anderem die Theorieansätze zu supranationale Integration, intergouvernementale Kooperation und Europäisierung.

Kapitel 2 widmet sich den Akteuren der inneren Sicherheitspolitik in der EU. Die EU wird hier als eine Dachorganisation in Bezug auf die innere Sicherheit analysiert. Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft der inneren Sicherheitspolitik der EU werden untersucht. Die Bedeutung der inneren Sicherheitspolitik innerhalb anderer Politikfelder wird angerissen. Es folgt eine Beschreibung des Einflusses der einzelnen Organe auf die innere Sicherheitspolitik, dann ein Gesamtbild der Europäischen Union. Danach wird die säulenübergreifende Struktur

der inneren Sicherheitspolitik der EU für die Gewährleistung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts untersucht. Supranationalisierung der inneren Sicherheit in der ersten Säule und Relevanzverschiebung von der äußeren zur inneren Sicherheit in der zweiten Säule werden erörtert. Europol wird als ein spezifisches Projekt zur Gewährleistung der inneren Sicherheit mit allen Dimensionen recherchiert. Dann folgt eine Analysierung von Eurojust als strafjustizielles Gegenstück zur Europol. Das Kapitel schliesst mit der Erörterung der Legitimation der EU in Bezug auf die innere Sicherheit und der Gewährleistung der Menschenrechte bei der Ausübung polizeilicher Tätigkeiten in der EU ab.

Kapitel 3 führt in alle Aspekte der inneren Sicherheitspolitik der Türkei ein. Dabei wird zuerst der Verwestlichungsprozess der Türkei untersucht. Dann werden die Auswirkungen institutioneller und staatsideologischer Probleme der Türkei auf die innere Sicherheit erforscht, wichtige Querschnittsthemen in Bezug auf die innere Sicherheit besehen und Probleme sowie Beschränkungen innerer Sicherheitspolitik aufgezählt. Die Notwendigkeit zukünftiger Reformen wird aufgezeigt. Das auf polizeiliche, nachrichtendienstliche, militärische und paramilitärische Strukturen aufgebaute innere Sicherheitssystem wird untersucht. Außerdem wird die Außendimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts der EU in Bezug auf die Türkei erörtert.

4. Kapitel untersucht die Europäisierung der inneren Sicherheit und der Bekämpfung des Terrorismus. Dazu wird zuerst das Gesamtbild der EU und der Türkei in Bezug auf die Europäisierung der inneren Sicherheit kritisch dargestellt. Danach folgt eine Recherche über die Europäisierung der Bekämpfung des Terrorismus. Hier werden die vertraglichen Regelungen innerhalb des Europarats und der EU erörtert und der Anpassungsdruck der Mitglieds- und Beitrittsländer analysiert. Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich als Mitgliedsländer der EU und die Türkei als Beitrittsland der EU werden betrachtet, um diesen Anpassungsdruck zu analysieren. Kapitel schließt mit der Darstellung der Bekämpfung des Terrorismus aus der Perspektive der EU und der Position der Türkei ab.

Das letzte Kapitel fasst die Ergebnisse der Arbeit und eigene Thesen zusammen. Der Versuch eines realistischen Ausblickes in die Zukunft der inneren Sicherheit sowie der Bekämpfung des Terrorismus in der EU und in der Türkei wird unternommen.

## **1.2 Begriffliche Grundlagen in Bezug auf (innere) Sicherheit**

### **1.2.1 Definition von Sicherheit und Sicherheitspolitik**

#### **Was bedeutet Sicherheit?**

Weil die Beschreibung von Sicherheit vom jeweiligen gesellschaftlichen Wertesystem abhängig ist, lässt sie sich nicht einheitlich definieren.<sup>40</sup> Der Begriff der Sicherheit leitet sich von dem lateinischen Wort „securus“ ab, wobei das sich zusammensetzt aus „se“ (ohne) und „cura“ (Sorge) und somit synonym ist zu Sorglosigkeit. Daher kann Sicherheit im engeren Sinne definiert werden als Schutz vor beziehungsweise Abwehr von jeglicher Art von Gefahr.<sup>41</sup>

Sicherheit umfasst verschiedene Dimensionen. Man unterscheidet innere oder äußere Sicherheit, militärische oder wirtschaftliche Sicherheit, rechtliche oder soziale Sicherheit und dann nationale oder internationale Sicherheit.<sup>42</sup> Anhand dieser sehr verschiedenen Dimensionen wird deutlich, dass Sicherheit im weiteren Sinne ein wesentlich umfassenderer Begriff ist und auch mit Gewissheit, Verlässlichkeit, Risikovermeidung, Abwesenheit von und Schutz vor Gefahren, Sicherung des Status Quo, Gewährleistung des erreichten Lebensniveaus des Individuums oder der Gruppe, Bewahrung der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse, Abwehr innerer und äußerer Bedrohungen und Unversehrtheit von Rechtsgütern beschrieben werden kann.<sup>43</sup>

Zu dem kann man zwischen objektiver und subjektiver Sicherheit unterscheiden. Arnold Wolfers definiert Sicherheit im objektiven Sinne als Abwesenheit von tatsächlichen Bedrohungen (Aufgabe der Politik) und im subjektiven Sinne als Abwesenheit von wahrgenommenen Befürchtungen oder in der Zukunft möglichen Bedrohungen (Interesse der Politikwissenschaft).<sup>44</sup> In diesem Sinne bezeichnet Holtmann objektive Sicherheit als nicht existierende Gefahr und subjektive Sicherheit als Abwesenheit von Furcht vor Gefährdungen.<sup>45</sup>

Die Gewährleistung von Sicherheit in allen Lebensbereichen stellte schon seit der Antike eine der wichtigsten Aufgaben des Staates dar. Staaten begründen ihre Legitimation nicht mehr wie Aristoteles noch postuliertem von Gottes Gnaden oder mit der Natur des Menschen,

---

<sup>40</sup> Vgl. Magenheimer, Heinz: Comprehensive Security. Zum erweiterten Verständnis von Sicherheit. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, Nr. 2, Wien 2001, S. 9.

<sup>41</sup> Vgl. Nohlen, Dieter, Schultze, Reiner-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, München 2002, S. 837.

<sup>42</sup> Vgl. Mickel, Wolfgang W. (Hrsg.): Handlexikon zur Politikwissenschaft, München 1983, S. 447.

<sup>43</sup> Vgl. Gläeßner, Gert-Joachim: Sicherheit und Freiheit, in: APuZ B 10-11/2002, S. 3-4.

<sup>44</sup> Vgl. Wolfers, Arnold: Discord and Collaboration. Essays on International Politics, Baltimor 1962, S. 150.

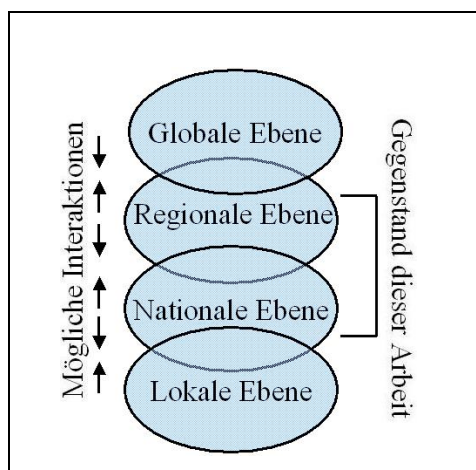
<sup>45</sup> Vgl. Holtmann, Everhard: Politik-Lexikon, München 2000, S. 625.

sondern mit einem konkreten weltlichen Zweck, bei dem die Gewährleistung der Sicherheit stets eine herausragende Stellung einnahm.<sup>46</sup>

### Was bedeutet Sicherheitspolitik?

Max Weber definiert Politik als jegliche Art von selbständig leitender Tätigkeit.<sup>47</sup> Daher lässt sich der Begriff Sicherheitspolitik definieren als sämtliche verfassungsmäßigen, politischen und rechtlichen Maßnahmen sowohl zur Erhaltung als auch zur Stärkung äußerer und innerer Sicherheit und zum Schutz der allgemeinen Ordnung innerhalb eines Staates.<sup>48</sup> Diese Definition zeigt, dass jeder Sektor der Sicherheitspolitik<sup>49</sup> einen elementaren Politikbereich eines jeden Staates<sup>50</sup> darstellt. Man unterscheidet diverse horizontale Arten von Sicherheitspolitik. Äußere Sicherheitspolitik etwa bezieht sich auf die Abwehr von Bedrohungen durch andere Staaten oder Staatengruppen, während soziale Sicherheitspolitik für die Vermeidung von Risiken durch wirtschaftliche Entwicklungen oder sozio-strukturelle Umbrüche tätig ist. Dahingegen befasst sich innere Sicherheitspolitik mit der Vermeidung von Gefahren, die von Kriminalität oder Gegnern der politischen Ordnung ausgehen.<sup>51</sup> Komplementär dazu bezieht sich die vertikale Ebene der Sicherheit auf die Dimensionen global, regional, national und lokal, wie die folgende Abbildung verdeutlicht.

**Abb. 1: Die vertikalen Ebenen des politischen Handels**



Quelle: Eigene Darstellung

<sup>46</sup> Vgl. Preuß, Ulrich K.: Risikoversorge als Staatsaufgabe, in: Grimm, Dieter (Hrsg.): Staatsaufgaben, Frankfurt am Main 1996, S. 523-551.

<sup>47</sup> Vgl. Weber, Max: Politik als Beruf, Stuttgart 1992, S. 5.

<sup>48</sup> Vgl. Beck, Reinhart: Sachwörterbuch der Politik, Stuttgart 1986, S. 852.

<sup>49</sup> Vgl. Buzan, Barry: People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post- Cold War Era, Colorado 1991, S. 7.

<sup>50</sup> Vgl. Hauser, Günter: Sicherheit in Mitteleuropa. Politik. Kooperation. Ethnizität. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie. Institut für Strategie und Sicherheitspolitik, Wien 2/2003, S. 4

<sup>51</sup> Glaebner, Gert-Joachim: Sicherheit in Freiheit ... a.a.O., S. 33.

### **Was bedeutet der erweiterte Sicherheitsbegriff?**

Der Sicherheitsbegriff hat sich im Laufe der Zeit als „erweiterter Sicherheitsbegriff“ weiterentwickelt. Bis Ende der 1980er Jahre stand vor allem die militärische Dimension im Vordergrund der äußeren Sicherheitspolitik. Allerdings ist diese eindimensionale Sicht aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen nach dem Ende des Kalten Krieges als überholt anzusehen,<sup>52</sup> denn Gefahren für Stabilität und Sicherheit können die unterschiedlichsten Ursachen haben und sind keineswegs immer auf einen militärischen Ursprung zurückzuführen. Sowohl aufgrund dieser neuen Bedrohungen als auch der globalen Entwicklungen wurde der Begriff der Sicherheit einem Wandel unterzogen. Besonders durch die vielfältigen dynamischen Veränderungen sowohl in der Welt als auch in Europa traten zum Begriff der Sicherheit mehrere neue Dimensionen hinzu. Vor allem wurde der Begriff um inhaltliche, räumliche und zeitliche Dimensionen erweitert und so zu einem mehrdimensionalen Konstrukt.<sup>53</sup> Deswegen wurde der erweiterte Sicherheitsbegriff als logische Konsequenz neuer Rahmenbedingungen im Bereich der Sicherheitspolitik seit den 1980er Jahren geprägt. Während die militärische Dimension von Sicherheit seit den Umbrüchen in Osteuropa als immer weiter gesichert galt und nicht mehr als das alleinige Maß aller Dinge wahrgenommen wurde, haben die gesellschaftliche, wirtschaftliche, technologische, politische und ökologische Dimension der Sicherheit zunehmend an Bedeutung gewonnen.<sup>54</sup> Außerdem kristallisiert sich zunehmend die Überzeugung heraus, dass Sicherheit am effektivsten durch Prävention erreicht werden kann. Mit Prävention ist in diesem Zusammenhang gemeint, dass durch das Zusammenspiel aller Politikfelder die Entstehung von Sicherheitsrisiken schon im Keim erstickt werden soll. Dies begründet folgerichtig die Verpflichtung der Sicherheitsbehörden und der Gesetzgeber, zukünftige mögliche Risiken für die Sicherheit zu antizipieren und mit angemessenen Maßnahmen zu reagieren. Diese Überzeugung ist die Ursache für die Wende zur strategischen präventiven und proaktiven modernen Polizeiarbeit.<sup>55</sup>

Die grenzüberschreitenden und oft sogar globalen Auswirkungen vieler Entwicklungen schränken aber zunehmend auch die staatliche Handlungsfreiheit ein. Diese Realität zwingt

---

<sup>52</sup> Vgl. Hippler, Jochen: USA und Europa: Unterschiedliche Sicherheitspolitiken, in: Hauchler, Ingomar/Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Globale Trends 2004/2005, Bonn 2003, S. 298.

<sup>53</sup> Vgl. Wittmann, Fritz: Nationale Sicherheitsinteressen in globaler Verpflichtung, in: Politische Studien, Sonderheft 9/1993, München 1993, S. 11.

<sup>54</sup> Vgl. Hochleitner, Erich/Kerschbaumer, Johannes: Das sicherheitspolitische Umfeld der EU – Risiken und Herausforderungen. Österreichisches Institut für Europäische Sicherheitspolitik, Wien 2001, S. 28-52.

<sup>55</sup> Vgl. Pütter, Norbert: Bekämpfungs - Recht und Rechtsstaat, in: CILIP 82/2005, S. 8.

die Länder zur Kooperation auf regionaler und internationaler Ebene. Auf dieser Grundlage definiert Jochen Hippler den erweiterten Sicherheitsbegriff mit Hilfe der Rede vom damaligen Staatssekretär Ischinger anlässlich einer Konferenzeröffnung als umfassende, gemeinsame und präventive Sicherheit.<sup>56</sup>

### **1.2.2 Ideengeschichtlicher Hintergrund der Sicherheit in Europa**

Aufgabe staatlicher Instanzen ist die Gewährleistung der Sicherheit eines Gemeinwesens nach außen und innen. Die Wurzeln dieser politischen Ideen in Europa lassen sich bis zur Französischen Revolution zurückverfolgen. Grundgedanke der Revolution war, dass die Republik dem Schutz der natürlichen und vorstaatlichen Rechte der Menschen dienen sollte.<sup>57</sup> Das Verständnis einer auf dem Menschenbild basierenden Verwaltung hat einen umfangreichen ideengeschichtlichen Hintergrund. Im Folgenden werden allerdings lediglich die maßgeblichen politischen Ansätze von Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Baron de Montesquieu und Immanuel Kant Erwähnung finden. Wie noch deutlich werden wird, erörtert jeder dieser Philosophen eine andere Dimension der Sicherheit, aber jeder Ansatz weist einen Ergänzungscharakter auf.

Durch die Ablehnung des auf der aristotelischen Lehre basierenden Gedankens einer göttlichen, natürlichen Ordnung eröffneten sich für diese Staatstheoretiker zentrale Fragen sowohl nach der Legitimation als auch den Grenzen staatlicher Ordnung.<sup>58</sup> Diese Staatstheoretiker haben die Staatsideen immer weiter transformiert.<sup>59</sup> In dieser Arbeit wird das Ausmaß dieser Transformation in der politischen Kultur der EU und in der Türkei sowie die Auswirkungen der Transformationsdefizite auf die polizeiliche Zusammenarbeit untersucht. Erst wird aber der ideengeschichtliche Transformationsprozess der Sicherheit in Europa erörtert.

#### **Thomas Hobbes: Sicherheit durch Macht**

Staatsmodell von Thomas Hobbes gehört der politischen Theorie des Absolutismus an. Er unterscheidet als Ursprung für Macht einerseits natürliche Quellen wie Stärke, Gestalt und Klugheit, aber auch Adel und andererseits künstliche Quellen wie Reichtum, Anerkennung oder Beziehungen. Seiner Meinung nach entspringt die größte menschliche Macht aus der

---

<sup>56</sup> Vgl. Hippler, Jochen: USA und Europa: Unterschiedliche Sicherheitspolitiken ... a.a.O., S. 299.

<sup>57</sup> Vgl. Glæßner, Gert-Joachim: Sicherheit und Freiheit ... a.a.O., S. 4.

<sup>58</sup> Vgl. Röhrich, Wilfried (1995): Theorien der Vergesellschaftung, in: Kriz, Jürgen/Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. 1, München 1995, S. 658.

<sup>59</sup> Vgl. Held, Susann: Eigentum und Herrschaft bei John Locke und Immanuel Kant, Berlin 2006, S. 154.

Vereinigung sehr vieler Menschen zu einer Person.<sup>60</sup> Bei dieser Person kann es sich entweder um eine natürliche Person wie etwa einen mächtigen Menschen handeln oder um eine künstliche Person im Sinne einer Organisation wie einen Staat. Nach Hobbes stellt somit der Staat ein Kunstprodukt dar, das den Erhalt der kollektiven Sicherheit zum Zweck hat und somit im Gegensatz zu Aristoteles keineswegs die zwangsläufige Folge der willkürlichen Natur des Menschen ist.<sup>61</sup> Weiter vertritt er die These, dass jedes Individuum in gleicher Weise alle Vorteile der Kriegsführung für seine Selbsterhaltung nutzen soll, wenn aufgrund eines Fehlens der Ordnung keine Aussicht auf Frieden besteht (Sicherheit durch Macht). Hobbes leitet dies aus seinem pessimistischen Weltbild ab, in dem er von einem „Krieg aller gegen alle“ (*bellum omnium contra omnes*) ausgeht, in dem gilt: „der Mensch ist des Menschen Wolf“ (*homo homini lupus*, ursprünglich von Titus Maccius Plautus).<sup>62</sup> Eine derartige Situation erhöht das Bedrohungspotential für alle Machthaber<sup>63</sup> und verursacht somit den Bedarf nach Schutz vor Übergriffen anderer.<sup>64</sup> Somit lassen sich terroristische Aktivitäten auch als "neo-hobbessche Kriege" bezeichnen,<sup>65</sup> denn unter diesen Bedingungen wächst das Bedürfnis nach einer übergeordneten, mächtigen Instanz im Sinne eines Staates, welcher das Bedürfnis nach Sicherheit und Schutz erfüllt. Daher ist diese Philosophie auch maßgeblich für die weitere Entwicklung des Sicherheitsgedankens und ist einer der wichtigsten Ausgangspunkte für die europäische Integration.

Der Grundgedanke des vertretenen Gesellschaftsvertrages besteht darin, dass alle Menschen unwiderruflich die gesamte Macht und damit insbesondere ihr Selbstbestimmungs- und Selbstverteidigungsrecht entweder einem Einzelnen oder einer Versammlung übertragen und durch Abstimmung der Wille aller zu einem gemeinsamen Willen vereinigt wird. Die durch diese Vereinigung zuerkannte Autorität ist außerdem in der Lage, alle Bürger zum Frieden und zur gemeinsamen Kriegsführung zu zwingen.<sup>66</sup> Damit weist diese Autorität eine absolute Macht auf, der sich alle zu unterwerfen haben. Die Bürgerliche Freiheit und Menschenwürde spielen aber in diesem Konzept (noch) keine Rolle.<sup>67</sup>

---

<sup>60</sup> Vgl. Hobbes, Thomas: *Leviathan*, Stuttgart 1992, S. 79-80.

<sup>61</sup> Vgl. Aristoteles: *Philosophische Schriften*, Band 6, Hamburg 1995, S. 4.

<sup>62</sup> Vgl. Hobbes, Thomas: *Leviathan ... a.a.O.*, S. 116.

<sup>63</sup> Vgl. Kersting, Wolfgang: *Vertragstheorien*, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), *Wörterbuch Staat und Politik*, München 1995, S. 681.

<sup>64</sup> Vgl. Schmidt, Manfred: *Demokratietheorien*, Opladen 2000, S. 61.

<sup>65</sup> Vgl. Trotha, Trutz von: *Formen des Krieges. Zur Typologie kriegerischer Aktionsmacht*, in: Neckel, Sigward / Schwag-Trapp, Michael (Hrsg.), *Ordnungen des Krieges. Beiträge zu einer politischen Soziologie der Gewalt und des Krieges*, Opladen 1999, S. 71-95, hier S. 92.

<sup>66</sup> Vgl. Hobbes, Thomas: *Leviathan ... a.a.O.*, S. 115.

<sup>67</sup> Vgl. König, Siegfried: *Zur Begründung der Menschenrechte: Hobbes – Locke – Kant*, Freiburg (Breisgau)/München 1994, S. 109.

Als wesentliches Ziel staatlicher Gewalt wird nach Thomas Hobbes die Sicherheit angesehen. Im Leviathan formuliert er 1651: „Die Aufgabe des Souveräns, ob Monarch oder Versammlung, ergibt sich aus dem Zweck, zu dem er mit der souveränen Gewalt betraut wurde, nämlich der Sorge für die Sicherheit des Volkes”.<sup>68</sup> Damit begründet er seine Thesen, dass Sicherheit durch Macht erzielt wird und die Legitimation der staatlichen Herrschaft durch Sicherheit begründet wird. Mit anderen Worten geben die Individuen ihre eigene Souveränität auf und überlassen sie dem Staat, um durch die Stärkung ihrer Kollektivmacht eine Erhöhung ihres eigenen Nutzens zu erreichen.<sup>69</sup> Allerdings erteilten die Bürger dadurch dem Staat die Vollmacht zwar zur Herstellung der Gesamtordnung der Sicherheit aber eben auch zur Ausübung physischer Gewalt.<sup>70</sup>

### **John Locke: Sicherheit durch Recht**

John Locke entwickelt einen Gesellschaftsvertrag in ähnlicher Tradition wie Thomas Hobbes. Auch bei diesem Vertragsschluss verzichten die Vertragspartner auf individuelle Rechte zugunsten von kollektiver Sicherheit und Frieden. Die Aufgabe des Staates besteht in der Locke'schen Konzeption im Schutz des Lebens, der Freiheiten und des Besitzes der Bürger.<sup>71</sup> Sein vordringliches Interesse besteht aber im Gegensatz zu Hobbes nicht in der Sicherheit um jeden Preis, da er nicht von einem „Krieg aller gegen alle“ ausgeht, sondern in der Sicherheit durch Recht.<sup>72</sup> So sollte etwa der Staat das Eigentumsrecht seiner Bürger nicht verletzen dürfen.<sup>73</sup> „Das Recht ist das Instrument, das uns aus einem Zustand der Gewalt in einen Zustand der Ordnung und des Friedens überführen wird. Daher muss alles getan werden, um erstens mehr Verrechtlichung zu erreichen (und den Naturzustand, in dem ein Staat des anderen Wolf ist, einzudämmen), und um zweitens eine gesicherte Durchsetzung des Rechts zu garantieren. Je mehr Recht und je bessere Durchsetzung, desto mehr Frieden und Fortschritt”.<sup>74</sup> Hierbei handelt es sich um den Grundgedanken der auf Recht basierenden europäischen Integration. Damit erwirkte Locke eine Ausweitung der natürlichen Rechte, die über das Recht auf Leben hinausgeht. Seine Definition wurde später zur Grundlage eines

---

<sup>68</sup> Hobbes, Thomas/Fetscher, Iring/Euchner, Walter: Thomas Hobbes, Leviathan: Oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates, Frankfurt/M. 1984, S. 255.

<sup>69</sup> Vgl. Kersting, Wolfgang: Vertrag, Souveränität, Repräsentation. Zu den Kapiteln 17 bis 22 des Leviathan, in: Kersting, Wolfgang (Hrsg.): Thomas Hobbes. Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates, Berlin 1996, S. 211-218.

<sup>70</sup> Vgl. Isensee, Josef: Das Grundrecht auf Sicherheit, Berlin, New York 1983, S. 4.

<sup>71</sup> Vgl. Held, Susann: Eigentum und Herrschaft bei John Locke und Immanuel Kant ... a.a.O., S. 87.

<sup>72</sup> Vgl. Locke, John: Über die Regierung, Stuttgart 2003, S. 101-103.

<sup>73</sup> Vgl. Held, Susann: Eigentum und Herrschaft bei John Locke und Immanuel Kant ... a.a.O., S. 87.

<sup>74</sup> Haltern, Ulrich: Was bedeutet Souveränität, Tübingen 2007, S. 7.



positiven Rechtes. Das Recht auf Selbsterhaltung bedeutet für Locke gleichermaßen auch das Recht auf Freiheit und Eigentum.<sup>75</sup> Dieses muss gegenüber dem Staat geschützt sein. „Der große und hauptsächliche Zweck also, weshalb sich Menschen in einem Gemeinwesen vereinigen und einem Staat unterstellen, ist der Schutz ihres Eigentums“.<sup>76</sup> Damit erklärt er die unantastbare Autonomie des Individuums zur Grundlage seiner Staatstheorie.<sup>77</sup> Gleichzeitig bildet diese Formulierung den Ausgangspunkt für die gemeinschaftliche Vorstellung in der EU von einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

### **Jean-Jacques Rousseau: Sicherheit durch demokratisch legitimierte Herrschaft**

Jean-Jacques Rousseau begründet ebenfalls die Legitimation des Staates mit dem Wunsch nach der Gewährleistung der Sicherheit des Volkes.<sup>78</sup> Zusätzlich spielt bei ihm die Volkssouveränität eine wichtige Rolle, die bis heute noch von unbestrittener Aktualität ist<sup>79</sup> (Sicherheit durch demokratisch legitimierte Herrschaft). Dieser Grundgedanke bildet schließlich die Basis für eine zunehmend bürgernahe Union. Im Gegensatz dazu spielen Minderheitenrechte im Konzept von Rousseau keine Rolle, weil eine Opposition nicht vorgesehen ist. Eine besondere Bedeutung weist er im Gegensatz zu John Locke den Konzepten Gleichheit und Freiheit zu. „Das Gesetz allein ist es, dem der Mensch die Gerechtigkeit und Freiheit verdankt“.<sup>80</sup> Gerade dieser Freiheitsgedanke spielt in den Diskussionen über Sicherheit, Freiheit und Recht eine wichtige Ausgleichrolle. Dieser Tradition nach opfert jede Person ihre individuelle Freiheit und unterwirft sich dem allgemeinen Willen, um im Gegenzug dafür eine neue (kollektive) Freiheit zu erhalten.<sup>81</sup> „Wenn die Bürger keinerlei Verbindung untereinander hätten, würde, wenn das Volk wohlunterrichtet entscheidet, aus der großen Zahl der kleinen Unterschiede immer der *Volonté générale* (Gemeinwille) hervorgehen, und die Entscheidung wäre immer gut“.<sup>82</sup>

---

<sup>75</sup> Vgl. Locke, John: *Two Treatises of Government*, London 1996, S. 157.

<sup>76</sup> Locke, John: *Bürgerliche Gesellschaft und Staatsgewalt*. Sozialphilosophische Schriften, Leipzig 1980, S. 183.

<sup>77</sup> Vgl. Girardet, Klaus M.: *Menschenrechte und europäische Identität - Die antiken Grundlagen*, Stuttgart 2005, S. 125.

<sup>78</sup> Vgl. Kersting, Wolfgang: *Vertragstheorien ... a.a.O.*, S. 841.

<sup>79</sup> Vgl. Speth, Rudolf: Jean-Jacques Rousseau, in: Massing, Peter/Breit, Gotthard (Hrsg.): *Demokratietheorien: Von der Antike bis zur Gegenwart*, Schwalbach 2003, S. 122.

<sup>80</sup> Röhrs, Hermann: *Jean-Jacques Rousseau. Vision und Wirklichkeit*, Köln 1993, S. 26

<sup>81</sup> Vgl. Grünewald, Bernward: *Menschenrechte, praktische Vernunft und allgemeiner Wille zur Geschichte eines moralphilosophischen Konzepts*, in: Paul, Gregor/Göller, Thomas/Lenk, Hans/Rappe, Guido (Hrsg.): *Humanität, Interkulturalität und Menschenrecht*, Frankfurt am Main 2001, S. 277-318.

<sup>82</sup> Rousseau, Jean-Jacques: *Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts*, Stuttgart 2003, S. 31.

### **Baron de Montesquieu: Kontrolle der Sicherheitspolitik durch Gewaltenteilung**

Baron de Montesquieu unterscheidet generell drei Haupttypen von Regimen anhand bestimmter menschlicher Grundhaltungen: Republik durch Tugend, die Monarchie durch Ehre und die Gewaltherrschaft durch Furcht. Allerdings bewertet er die republikanische Regierung als die beste Regimeform seines Modells, „bei der das Volk als Körperschaft beziehungsweise bloß ein Teil des Volkes die souveräne Macht besitzt“.<sup>83</sup> Er entwickelt damit den Rousseaus Gedanken der Volkssouveränität weiter durch besondere Betonung des Prinzips der Demokratie. Darüber hinaus erscheint Montesquieu sowohl die Gewaltenteilung in die Elemente Exekutive, Legislative und Judikative als nötig als auch eine weitere Unterteilung dieser Elemente, um jegliche Willkür durch Einzelne oder Gruppen zu vermeiden. Damit ergänzt Montesquieu den Ansatz von Locke um die dritte Gewalt Judikative (Kontrolle der Sicherheitspolitik durch Gewaltenteilung).

### **Immanuel Kant: Sicherheit durch Völkerrechtskooperation**

Immanuel Kant gründet seine Thesen ebenfalls wie seine Vorgänger Hobbes, Locke, Rousseau und Montesquieu auf ein gesichertes Zusammenleben unter staatlicher Herrschaftsordnung und öffentlichen Gesetzen. Im Gegensatz zu Thomas Hobbes fokussiert er aber nicht die Mikroebene im Sinne des Schicksals des Einzelnen, sondern die Makroebene im Sinne des Schicksals der Allgemeinheit in einem gemeinschaftlichen Raum.<sup>84</sup> Darüber hinaus begründet Immanuel Kant erstmalig den Idealismus, wobei als das „Ideal, das für die internationale Politik entscheidend ist, jene wahrhaft globale Friedensordnung, die sich in einer alle Einzelstaaten umspannenden Rechtsordnung verwirklicht“<sup>85</sup> (Sicherheit durch Völkerrechtskooperation) angesehen wird. Zwar ebneten Alberico Gentili (1552 - 1608) und Hugo Grotius (1583 - 1645) den Weg für die Konzepte Völkerrecht und zwischenstaatliche Kooperation. Aber besonders aus europäischer Perspektive weisen die Auffassungen Kants im modernen Sinne eine enorme aktuelle Relevanz auf, denn im Gegensatz zu anderen Vordenkern des Völkerrechts sprach sich Kant explizit gegen gewalttätige Interventionen aus.<sup>86</sup> „Kein Staat soll sich in die Verfassung und Regierung eines anderen Staates gewalttätig einmischen“.<sup>87</sup> Damit sieht er eine

---

<sup>83</sup> Montesquieu: Vom Geist der Gesetze, Stuttgart 2006, S. 106.

<sup>84</sup> Vgl. Held, Susann: Eigentum und Herrschaft bei John Locke und Immanuel Kant ... a.a.O., S. 155.

<sup>85</sup> Höffe, Otfried: Der Friede – ein vernachlässigtes Ideal, in: Höffe, Otfried (Hrsg.): Immanuel Kant – Zum ewigen Frieden, Berlin 1995, S. 7.

<sup>86</sup> Vgl. Schmidt, Hajo: Menschenrecht und militärische Gewalt, in: Debiel, Tobias/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Der neue Interventionismus, Bonn 1996, S. 103-127.

<sup>87</sup> Kant, Immanuel: Zum ewigen Frieden, Stuttgart 2005, S. 6.

zwischenstaatliche Kooperation vor, die wie in der EU die Souveränität des Staates achtet. Im Gegensatz zur hegemonialen Integration wie etwa in der ehemaligen Sowjetunion entsteht in Europa eine freiwillige Integration gleichrangiger Staaten.<sup>88</sup> Weiterhin statuiert er den ewigen Frieden als Rechtspflicht der menschlichen Gattung zur Stiftung des Friedens,<sup>89</sup> welcher seiner Auffassung nach aber nur durch ein Weltbürgerrecht hergestellt werden kann.<sup>90</sup> Die negativen Auswirkungen der Globalisierung wie etwa die Ausweitung des Wohlstandsgefälles, Erosion der Demokratie oder Ausweitung der Kriminalität, die besonders häufig in Entwicklungsländern auftreten,<sup>91</sup> drängen die Völker der Welt zur Entwicklung eines globalen Rechtssystems. In diesem Sinne kann die EU als ein positives Beispiel der Auffassung Kants angesehen werden. Demnach stellt das EU-Projekt auf regionaler Ebene eine positive Mini-Globalisierung<sup>92</sup> dar, auf der globalen Ebene allerdings handelt es sich nicht zwangsläufig um eine positive Entwicklung für alle Teile der Welt. „Insbesondere die wirtschaftliche Integration Europas gehört zu den wirkungsvollsten Friedensprogrammen der Weltgeschichte. Vergleichbare Effekte sind auch in anderen Teilen des Globus zu erwarten, wenn die Früchte der ökonomischen Integration nicht nur einer kleinen Elite, sondern breiten Bevölkerungsschichten zugute kommen“.<sup>93</sup> Im Konzept von Kant geben die Staaten ihre staatliche Souveränität auf nationaler Ebene auf und erhalten dafür eine neue kollektive Souveränität auf globaler Ebene (Weltsouveränität). Lepsius sieht etwa in der Übertragung von Kompetenzen auf die europäische Ebene nicht die Aufgabe des Souveränitätsanspruches der Mitgliedsstaaten sondern die Wahrnehmung der Souveränitätsrechte in einem Verbundsystem.<sup>94</sup> Weiterhin bezeichnet Plümer diese Situation als konstitutive Souveränität im Gegensatz zu autonomer Souveränität.<sup>95</sup> „Dieser völkerrechtliche *contrat social* wird, so die Hoffnung, die Welt aus dem Zustand des Chaos und des Blutes in einen Zustand der Ordnung und des Friedens überführen“.<sup>96</sup> Aber auch die Eigentums- und Abwehrrechte finden bei Kant eine besondere Beachtung. Doch neben der

---

<sup>88</sup> Vgl. Bleckmann, Albert: Allgemeine Staats- und Völkerrechtslehre ... a.a.O., S. 109.

<sup>89</sup> Vgl. Laberge, Pierre: Von der Garantie des ewigen Friedens, in: Höffe, Otfried (Hrsg.): Imanuel Kant – Zum ewigen Frieden, Berlin 1995, S. 149.

<sup>90</sup> Vgl. Brandt, Reinhard: Vom Weltbürgerrecht, in: Höffe, Otfried (Hrsg.): Imanuel Kant – Zum ewigen Frieden, Berlin 1995, S. 134.

<sup>91</sup> Vgl. Soros, George: Der Globalisierungsreport, Hamburg 2003, S. 16.

<sup>92</sup> Diese Bezeichnung geht auf Erich G. Fritz zurück, vgl.: Risiken und Chancen der EU-Erweiterung aus der Sicht des deutschen Mittelstandes ([http://www.kas.de/publikationen/2004/4858\\_dokument.html](http://www.kas.de/publikationen/2004/4858_dokument.html) – gelesen am 27.07.2005).

<sup>93</sup> Hetzer, Wolfgang: Globalisierung und innere Sicherheit, in: APuZ B 05/2003, S. 27.

<sup>94</sup> Vgl. Lepsius, M. Reiner: Die EU als Herrschaftverband eigener Prägung, Harvard Jean Monnet Working Paper 7/2000, Harvard Law School, Cambridge 2000, S. 7.

<sup>95</sup> Vgl. Plümer, Thomas: Souveränität im internationalen System: Kritische Anmerkungen zur Definition eines analytischen Konzepts, in: Welttrends 12/1996, S. 154.

<sup>96</sup> Haltern, Ulrich: Was bedeutet Souveränität ... a.a.O., S. 17.

Erfahrung misst Kant außerdem der Vernunft eine herausragende Rolle bei. Schließlich stellt er als Richtlinie für die Vernunft den kategorischen Imperativ auf: „Handle nach einer Maxime, welche zugleich als ein allgemeines Gesetz gelten kann!“<sup>97</sup>

### 1.2.3 Spannungsverhältnis zwischen Freiheit, Sicherheit und Recht

Freiheit gegenüber dem Staat und Sicherheit vor Dritten sind die zwei Seiten einer Medaille, die in der positiven Beziehung eines untrennbaren Zusammenhangs stehen. Während ohne Sicherheit die Freiheit nicht garantiert werden kann, ist die Herstellung der Sicherheit ohne Freiheit nur eine andere Art der Despotie. Daraus resultiert ein sowohl komplexes als auch ambivalentes Verhältnis zwischen den beiden Begriffen. Rechtliche Vorschriften regeln hier die Beziehungen zwischen Freiheit und Sicherheit.<sup>98</sup>

Alle modernen Verfassungen garantieren den Bürgern Freiheit, Sicherheit und Recht, darunter im Besonderen bestimmte Freiheiten und Grundrechte gegenüber dem Staat.<sup>99</sup> Nach allgemeiner wissenschaftlicher Auffassung wies dieses Verhältnis aber zu jeder Zeit grundsätzlich in Richtung der Sicherheit.<sup>100</sup> Mit der Verabschiedung neuer Anti-Terror-Gesetze rückte allerdings insbesondere das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit in den Fokus kritischer Betrachtung. Diese neuen Anti-Terror-Gesetze wurden zumeist nach dem Motto „weniger Freiheit für mehr Sicherheit“ entworfen. Hierbei wird demnach die Sicherheit vor Terrorismus zur Rechtfertigung für den Verlust an individueller Freiheit genutzt, da die Kompetenz- und Aufgabenerweiterungen der Sicherheitsbehörden durch die Gesetzesänderung die bürgerlichen Abwehrrechte bedrohen.<sup>101</sup>

Das regionale Zusammenwachsen der Staaten in Europa erschwert das Finden einer Balance zwischen Freiheit und Sicherheit und auch die Bestimmung einer Balance aus nationalstaatlicher Sicht wird zunehmend schwieriger. Durch die Öffnung der gesellschaftlichen Grenzen importiert man aber neben erheblichen Chancen für das Zusammenleben auch Risiken für die Gewährleistung der Sicherheit.<sup>102</sup>

Die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit spielen bei der Balance aller dieser Begriffe eine entscheidende Rolle. Was aber versteht man unter Rechtsstaatlichkeit? Das Wort setzt sich

---

<sup>97</sup> Kant, Immanuel: Die Metaphysik der Sitten, Stuttgart 1990, S. 60.

<sup>98</sup> Vgl. Möstl, Markus: Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, Tübingen 2002, S. 37.

<sup>99</sup> Diese Freiheiten und Grundrechte werden auch als Abwehrrechte gegen den Staat bezeichnet.

<sup>100</sup> Vgl. Roggan, Fredrik: Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, Budapest 2003, S. 170.

<sup>101</sup> Vgl. Ebda., S. 279.

<sup>102</sup> Vgl. Voigt, Susanne: Der EU-Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung – ein wirksames Mittel der Terrorabwehr, in: Müller, Erwin/Schneider, Patricia (Hrsg.): Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit, Baden-Baden 2006, S. 210.

aus zwei verschiedenen Begriffen – Staat und Recht – zusammen, die in vielfältiger Weise aufeinander angewiesen sind und daher nicht beziehungslos nebeneinander stehen.<sup>103</sup> Bodin definiert den Staat als „die am Recht orientierte, souveräne Regierungsgewalt über eine Vielzahl von Hausordnungen und das, was ihnen gemeinsam ist“.<sup>104</sup> Im Gegensatz dazu definiert Max Weber den Staat als „diejenige menschliche Gemeinschaft, welche innerhalb eines bestimmten Gebietes das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit für sich beansprucht“.<sup>105</sup> Anhand dieser beiden Definitionen wird Staatlichkeit im engeren Sinne als die Ausübung der staatlichen Gewalt angesehen.<sup>106</sup>

Für Rechtsstaatlichkeit hingegen gibt es keine wissenschaftlich anerkannte eindeutige Legaldefinition.<sup>107</sup> Rechtsstaatlichkeit kann als Rechtsverbindlichkeit des Staates an verfassungsgemäß erlassene Gesetze definiert werden, wobei der Staat durch die Verfassung eine Machtbegrenzung erfährt.<sup>108</sup> Hier wird dieser Begriff jedoch nicht detailliert erörtert, sondern es werden lediglich die zugrunde liegenden Prinzipien herausgearbeitet. Für die Staaten gibt es eine Doppelbelastung bei der Führung der Politik innerer Sicherheit. Aufgabe der inneren Sicherheit ist es, sowohl die innergesellschaftliche Ordnung zu sichern, als auch die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit einzuhalten. Mit anderen Worten bedeutet dies eine Aufrechterhaltung innergesellschaftlicher Sicherheit und Ordnung bei gleichzeitiger Wahrung der Grund- und Menschenrechte. Ein Beispiel wäre etwa die Bekämpfung terroristischer Vereinigungen, ohne die Freiheit unschuldiger Menschen anzutasten. Die Einhaltung dieser Balance ist entscheidend für den Fortbestand der Staaten. Zusätzlich ist bei der Gewährleistung innerer Sicherheit die Aufnahme und Anpassung Andersdenkender im Sinne einer Resozialisierung von Terroristen von großer Bedeutung.<sup>109</sup>

Bei der Rechtsstaatlichkeit handelt es sich um ein Prinzip, in dem zahlreiche heterogene Subprinzipien vereinigt werden. Nach den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit soll die Stärke des Rechts an die Stelle des Rechts der Stärkeren treten. Zu dem basiert Rechtsstaatlichkeit auf den beiden Hauptelementen Gewaltenteilung und Gesetzbindung.<sup>110</sup>

---

<sup>103</sup> Vgl. Kunig, Philip: Das Rechtsstaatsprinzip, Tübingen 1986, S. 5.

<sup>104</sup> Rosin, Nicolai: Souveränität zwischen Macht und Recht, Hamburg 2003, S. 118.

<sup>105</sup> Weber, Max: Politik als Beruf ... a.a.O., S. 6.

<sup>106</sup> Vgl. Beck, Reinhart: Sachwörterbuch der Politik ... a.a.O., S. 795.

<sup>107</sup> Vgl. Kunig, Philip: Das Rechtsstaatsprinzip ... a.a.O., S. 5.

<sup>108</sup> Vgl. Wasserman, Rudolf: Wen und wovor schützt der Rechtsstaat? Was ist Rechtsstaat? in: Noske, Heiner (Hrsg.): Der Rechtsstaat am Ende?, München 1995, S. 9.

<sup>109</sup> Vgl. Hahlweg, Werner: Moderner Guerillakrieg und Terrorismus, in: Funke, Manfred (Hrsg.): Terrorismus – Untersuchung zur Strategie und Struktur revolutionärer Gewaltpolitik, Bonn 1977, S. 33.

<sup>110</sup> Vgl. Schnapp, Friedrich E.: Bundesstaatliche Verfassung, Widerstandsrecht, in: von Münch, Ingo (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, München 1985, S. 821-822.

#### 1.2.4 Der Bereich der inneren Sicherheit

Obwohl der Begriff innere Sicherheit im öffentlichen Sprachgebrauch häufig gebraucht wird, befassen sich nur wenige Ansätze in der Fachliteratur mit einer exakten Definition. In den einschlägigen Fachwörterbüchern kommt diese Bezeichnung nicht eindeutig zum Ausdruck.<sup>111</sup> Kriminologische Lexika bezeichnen innere Sicherheit als die Abwehr von Gefahren oder auch Kriminalitätsbekämpfung. Holtmann etwa definiert innere Sicherheit als Abwehr von Gefahren, die von innen auf eine Gesellschaft oder einen Staat einwirken.<sup>112</sup> Der erweiterte Sicherheitsbegriff hat aber gezeigt, dass diese Definition die aktuellen Erwartungen nicht vollständig erfüllen kann. Borchert hingegen definiert innere Sicherheit in der Tradition des erweiterten Sicherheitsbegriffs als „...einen gesamtstaatlichen und ressortübergreifenden, auf einem umfassenden Sicherheitsverständnis basierenden Ansatz, der alle verfügbaren Mittel und Fähigkeiten des öffentlichen und des privaten Sektors einsetzt“.<sup>113</sup> Dennoch ist es Aufgabe innerer Sicherheit im Sinne eines erweiterten Begriffsverständnisses, gleichzeitig auch persönliche Freiheiten und Menschenrechte zu garantieren. Brimmer äußerte in diesem Zusammenhang treffend: „Homeland Security includes not only preventing an attack, physical protection of assets, and consequence management, but also respect for the character of the society it seeks to defend“.<sup>114</sup>

Die Notwendigkeit der parlamentarischen und rechtlichen Kontrolle der Sicherheitsinstanzen stellt aber einen ebenso wichtigen Teil der Definition innerer Sicherheit dar.<sup>115</sup> Weiterhin ist der Fachbegriff innere Sicherheit mit den Fachbereichen sowohl der allgemeinen (Soziologie, Politologie) und der speziellen (Kriminalsoziologie, Kriminologie, Kriminalistik) Sozialwissenschaften als auch der Rechtswissenschaften (Polizei- und Ordnungsrecht) eng verknüpft. Von daher sollte die Definition innerer Sicherheit auch all diese Bereiche umfassen.<sup>116</sup> Deswegen handelt es sich bei der inneren Sicherheit um einen Begriff, der nicht mehr mit alternativen Wörtern beschrieben werden kann. Begriffe wie Polizeipolitik und vor allem Kriminalpolitik sind zu speziell, Innenpolitik hingegen zu allgemein. Der Begriff Sicherheitspolitik wäre konsequenter, aber hier besteht eine

---

<sup>111</sup> Vgl. Kunz, Thomas: Der Sicherheitsdiskurs. Die Innere Sicherheitspolitik und ihre Kritik, Bielefeld 2005, S. 95.

<sup>112</sup> Vgl. Holtmann, Everhard: Politik-Lexikon ... a.a.O., S. 625.

<sup>113</sup> Borchert, Heiko/Pankratz, Thomas: Homeland Security aus europäischer Perspektive, in: Borchert, Heiko (Hrsg.): Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte, Hamburg, Berlin, Bonn 2004, S. 21.

<sup>114</sup> Brimmer, Esther: From Territorial Security to Societal Security: Implications for the Transatlantic Strategic Outlook, in: Brimmer, Esther (Hrsg.): Transforming Homeland Security, Center for Transatlantic Relations, Washington D.C. 2006, S. 127.

<sup>115</sup> Vgl. Merk, Hans-Günter: Innere Sicherheit, Mannheim 1978, S. 11.

<sup>116</sup> Vgl. Kunz, Thomas: Der Sicherheitsdiskurs ... a.a.O., S. 86.

Verwechslungsgefahr mit der außenpolitisch orientierten Sicherheitspolitik.<sup>117</sup> Unter diesen Bedingungen kann man innere Sicherheit im weiteren Sinne definieren als polizeilicher, sozialer und rechtlicher Schutz

- der Bürger vor Kriminalität und vor den Übergriffen staatlicher Instanzen,
- staatlicher Einrichtungen vor Übergriffen sowie
- der sozialen und politischen Ordnung vor jeglicher Art von Bedrohung.

Dieser Staat wird durch die verfassungsmäßigen und demokratisch legitimierten Institutionen gewährleistet. Er erfolgt innerhalb des Gesetzesrahmens. Er wird zwar exekutiv auch unter Anwendung von unmittelbarem Zwang, aber dennoch unter Achtung der Menschenrechte und innerhalb bürokratischer, parlamentarischer und rechtlicher Kontrollen ausgeführt.

Werner Meng bezeichnet die innere Sicherheit als dominantes Politikfeld, da der Staat ohne innere Sicherheit nicht auf eigenen Beinen stehen kann und somit nicht in der Lage ist, Politik in den anderen Bereichen zu betreiben.<sup>118</sup> Es wird deutlich, dass es sich bei dem Begriff der inneren Sicherheit um einen Fachausdruck handelt, der ein äußerst heterogenes Feld umspannt. Obwohl die innenpolitischen Auseinandersetzungen Gegenstand innerer Sicherheit sind, sind ihre Grenzen umstritten. Während die Mittel, die der äußeren Sicherheit dienen (sollen), vorrangig militärischer und völkerrechtlicher Natur entstammen, entspringen die Mittel, die der inneren Sicherheit dienen (sollen), vorrangig der polizeilichen und innenrechtlichen Natur, wie die folgende Abbildung schematisch verdeutlicht.<sup>119</sup>

**Abb. 2: Staatliche Gewährleistung von „Sicherheit“**

	<b>innere Sicherheit</b>	<b>äußere Sicherheit</b>
<b>rechtliche Grundlagen</b>	Verfassungsstaat Freiheitsgarantien Schutz vor staatlichen Übergriffen	Völkerrecht Verträge
<b>materielle Politik</b>	Kriminalpolitik Justizpolitik Prävention	Außenpolitik Sicherheits- und Verteidigungspolitik Bündnispolitik

Quelle: Darstellung von Glaeßner 2003, S. 146.

<sup>117</sup> Vgl. Lange, Hans-Jürgen: Innere Sicherheit als Netzwerk, in: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, 2000 Opladen, S. 240.

<sup>118</sup> Vgl. Meng, Werner: Dritte Säule und Maastricht II, in: Blankenburg, Erhard (Hrsg.): Politik der inneren Sicherheit, Frankfurt 1980, S. 177-178.

<sup>119</sup> Vgl. Funke, Manfred: Zwischen Staatsvernunft und Gefühlskultur: Aspekte innerer und äußerer Sicherheit, in: APuZ 51/2001, S. 3.

Die Inter- oder Transnationalisierung terroristischer oder krimineller Vereinigungen hat die ehemals deutliche Grenze zwischen Innen und Außen zerfließen lassen. Daher ist auch eine klare Trennung innerer und äußerer Sicherheit nicht mehr möglich, mit anderen Worten: „Foreign-policy actions relating to terrorism are intimately connected with domestic political considerations and perceptions“.<sup>120</sup>

Dennoch sind Kampf und Schutz im Bereich der inneren Sicherheit keineswegs in einem militärisch-physischen Sinne zu verstehen. Inneren Sicherheitsinstanzen kommt im Gegensatz zum militärischen Sinn keine zerstörende, sondern eine stabilisierende und integrierende Funktion zu.<sup>121</sup> Grundsätzlich sieht sich jede Art der Sicherheit ihren eigenen Feinden gegenüber. Zu den Feindbildern äußerer Sicherheit zählen vor allem die legalen Streitkräfte anderer Staaten. Im Gegensatz dazu handelt es sich bei den Feindbildern innerer Sicherheit aber nicht analog um die inneren Sicherheitsinstanzen anderer Staaten, sondern um Kriminelle und Terroristen. Weiterhin ist es im äußeren Bereich das Ziel, die Feinde der äußeren Sicherheit als Gegner zu eliminieren. Im inneren Bereich hingegen sollen die Feinde der inneren Sicherheit (auch im Bereich des Terrorismus) nicht als Gegner eliminiert, sondern entsprechend den Gesetzen verfolgt und durch angemessene Maßnahmen resozialisiert werden.

Innere und öffentliche Sicherheit werden oft synonym verwendet.<sup>122</sup> es gibt jedoch einen gravierenden Unterschied zwischen beiden. Kunz bezeichnet innere Sicherheit als übergeordneten Begriff. Er verdeutlicht graphisch die hintergrundspezifischen Wechselbeziehungen der beiden Begriffe.

---

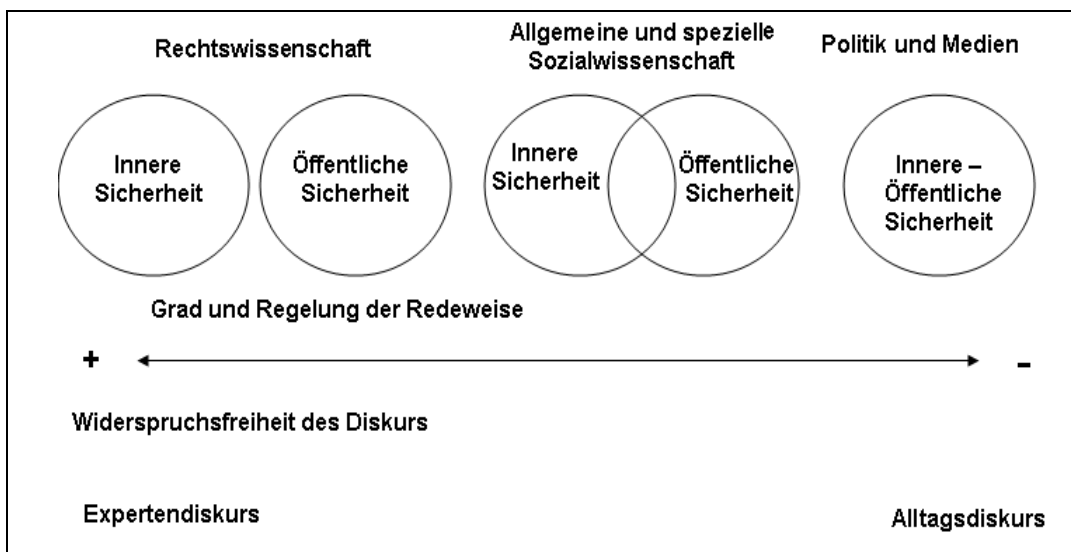
<sup>120</sup> Sick, Gary G.: The Political Underpinnings of Terrorism, in: Kegley, Charles W. (Hrsg.): International Terrorism. Characteristics, Causes, Controls, New York 1990, S. 54.

<sup>121</sup> Vgl. Kunz, Thomas: Der Sicherheitsdiskurs ... a.a.O., S. 134.

<sup>122</sup> „Öffentliche Sicherheit im Sinne der Gefahrenabwehraufgabe ist die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des einzelnen sowie der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates und der sonstigen Träger der Hoheitsgewalt.“, in: Götz, Volkmar: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Göttingen 2001, S. 42.



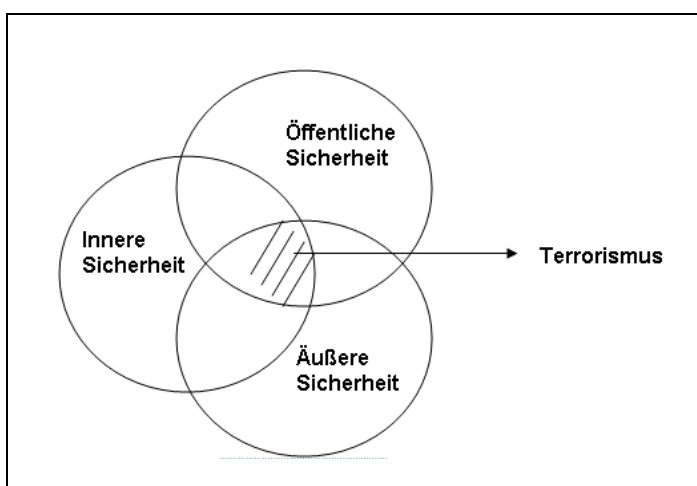
**Abb. 3: Verwendungsweise/Trennschärfe der Begriffe Innere und Öffentliche Sicherheit**



Quelle: Darstellung von Kunz 2005, S. 133.

In dieser Arbeit wird die Meinung vertreten, dass sowohl eine enge Verbindung zwischen innerer, öffentlicher und äußerer Sicherheit besteht, wie die folgende Abbildung verdeutlicht. Terrorismus steht in der Schnittmenge dieser drei Bereiche. Somit handelt es sich bei dem Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit gleichzeitig um einen Gegenstand der inneren, der öffentlichen und der äußeren Sicherheit.

**Abb. 4: Schnittmenge innerer, öffentlicher und äußerer Sicherheit**



Quelle: Eigene Darstellung.

### 1.3 Terrorismus in allen Dimensionen

#### Eine wissenschaftliche Definition des Terrorismus?

Ziel dieses Teils der Arbeit ist, den Terrorismus zunächst detailliert zu definieren und anschließend sinnvoll zu klassifizieren. Sinn und Zweck von Definition und Klassifizierung ist, dieses soziale Phänomen zu verstehen um darauf aufbauend Lösungskonzepte für die Zukunft abzuleiten. „This [definition, Anm. des Verfassers] will then result in the clarification of specific differences and similarities within and between the (...) terrorist categories”.<sup>123</sup>

Der Begriff Terrorismus leitet sich ab aus dem lateinischen Wort „terrere“ (erschrecken). Daher kann die Erzeugung von Schrecken zur Erreichung eines bestimmten (politischen, sozialen, wirtschaftlichen oder militärischen) Ziels als konstitutives Element von Terrorismus im Allgemeinen bezeichnet werden. Allen Terrorismusdefinitionen ist gemein die konkrete Zielverfolgung durch organisierte, kontinuierliche und planmäßige Gewaltanwendung. Parallel dazu definiert Waldmann Terrorismus als planmäßig vorbereitete, schockierende, neben allgemeine Unsicherheit und Schrecken auch Sympathie und Unterstützungsbereitschaft erzeugende Gewaltanschläge gegen eine politische Ordnung aus dem Untergrund.<sup>124</sup>

Rebmann erklärt aber eine einheitliche weltweite Definition des Terrorismus als zu schwierig aufgrund der vielfältigen Hintergründe wie Widerstand gegen politische Unterdrückung kolonialer und rassistischer Regime oder des Freiheits- und Unabhängigkeitskampfes von Staaten auch aufgrund von Kriegshandlungen.<sup>125</sup> Daher definieren regionale Organisationen Terrorismus grundsätzlich aus der eigenen Perspektive heraus. Die Afrikanische Union etwa betont das Selbstbestimmungsrecht der Nationen<sup>126</sup> bei der Definition des Terrorismus (Art. 3 der afrikanischen Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus 1999), die EU hingegen nicht. Die fehlende Betonung des Selbstbestimmungsrechts in Europa ist ein klarer Hinweis auf die Notwendigkeit der Regionalisierung (Europäisierung) der Bekämpfung des Terrorismus. Aufgrund dessen wird

---

<sup>123</sup> Shultz, Richard: Conceptualizing Political Terrorism, in: Kegley, Charles W. (Hrsg.): International Terrorism. Characteristics, Causes, Controls, New York 1990, S. 49.

<sup>124</sup> Vgl. Waldmann, Peter: Terrorismus als weltweites Phänomen: Eine Einführung, in: Frank, Hans/Hirschmann, Kai (Hrsg.): Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung, Berlin 2002, S. 11.

<sup>125</sup> Vgl. Rebmann, Kurt: Probleme und Möglichkeiten der Bekämpfung des internationalen Terrorismus, in: NJW 1985, S. 1735-1738.

<sup>126</sup> Bei dem Selbstbestimmungsrecht der Völker geht es um einen völkerrechtlichen Rechtssatz, demzufolge jedes Volk das Recht nach Artikel 1 und 55 der UN-Charta hat, frei, also unabhängig von ausländischen Einflüssen, über seinen politischen Status, seine Staats- und Regierungsform und seine wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu entscheiden.

Terrorismus in dieser Arbeit aus europäischer Perspektive definiert und kategorisiert. Im Anschluss an Definition und Kategorisierung wird im vierten Teil darauf aufbauend ein Konzept für die Bekämpfung des Terrorismus auf europäischer Ebene abgeleitet und abschließend wird geprüft, wie stark die türkische Perspektive der dargestellten europäischen entspricht.

Welche Bedeutung wird einer einheitlichen begrifflichen Definition des Terrorismus beigemessen? Tasdemir berichtet in diesem Zusammenhang von zwei gegensätzlichen Strömungen.<sup>127</sup> In der einen Tradition wird die Meinung vertreten, dass die Definition von Terrorismus eine elementare Voraussetzung für seine Bekämpfung ist, denn zur effektiven Bekämpfung des Terrorismus muss dieser zunächst erkannt und außerdem sein Rahmen bestimmt werden. In der anderen Tradition wird im Gegensatz dazu nicht der Definition, sondern der Größe und den Erscheinungstypen der Bedrohung besondere Aufmerksamkeit geschenkt, da der Versuch einer Definition von Terrorismus als Zeitvergeudung betrachtet wird, die keinen Beitrag zur Bekämpfung konkreter Bedrohung und gewalttätigen Aktionen von Terroristen leistet.<sup>128</sup>

Schmid identifiziert in den 109 dargestellten Definitionen von Terrorismus 22 Elemente. Diese Elemente ordnet er nach Anwendungsintensitäten. Schmid ermittelte hierbei in den Definitionen unterschiedliche Häufigkeiten bei der Verwendung der Begriffe Gewalt (83,5 %), politische Orientierung (65 %), Angst (51 %) und Bedrohung (41 %). Im Gegensatz dazu wurde von Wissenschaftlern der Begriff der Kriminalität aber lediglich in 6 % der Definitionen als Element der Definition verwendet.<sup>129</sup> Zwar werden nicht alle diese 22 Elemente in jeder Definition genannt, was aber nicht bedeutet, dass die übrigen Elemente nicht ebenso allgemein anerkannt werden als Faktoren zur Definition von Terrorismus. In dieser Arbeit kommen zur Definition von Terrorismus aus europäischer Perspektive neben diesen 22 Elementen noch weitere zu einer umfangreichen Definition hinzu, wie im Folgenden verdeutlicht wird.

Seine Klassifikationen, Beziehungen zur Kriegsführung, internationale Dimensionen, historische Kontexte und aktuellen Auswirkungen machen die Definition des Terrorismusbegriffs noch schwieriger.<sup>130</sup> Kriege, Bürgerkriege, revolutionäre Kriege,

---

<sup>127</sup> Vgl. Tasdemir, Fatma: *Uluslararası terörizme karşı devletlerin kuvvete başvurma yetkisi* (übersetzt als "Internationaler Terrorismus und Zwangsrechte von Staaten"), Ankara 2006, S. 10-12.

<sup>128</sup> Vgl. Crelinsten, Ronald D.: *Terrorism and Criminal Justice*, Toronto 1978, S. 5.

<sup>129</sup> Vgl. Schmid, Alex P./Jongman, Albert J.: *Political Terrorism. A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literature*, Amsterdam 1988, S. 5-6.

<sup>130</sup> Vgl. Tasdemir, Fatma: *Uluslararası terörizme karşı devletlerin kuvvete başvurma yetkisi*, Ankara 2006, S. 10-11.

ationale Befreiungskriege und Widerstandsbewegungen gegen Besatzungsmächte sind etwa Phänomene, die sich auf den Terrorismus beziehen.<sup>131</sup> Doch diese Einordnung ist sowohl abhängig vom Ort als auch von der Zeit. Die nikaraguanischen Contras etwa wurden von Ronald Reagan als Freiheitskämpfer, von anderen hingegen als Terroristen eingestuft. Freiheitskämpfer der Vergangenheit können ebenso im Zeitablauf zu Terroristen werden, wie etwa die El-Kaida in Afghanistan. Die Personen, die ehemals vom CIA (Central Intelligence Agency) im Kampf gegen die Sowjetunion unterstützt wurden, werden heute als Topterroristen gesucht.<sup>132</sup>

Anhand der Definitionselemente von Schmid und unter Berücksichtigung weiterer Bedingungen kann Terrorismus im weiteren Sinne und aus europäischer Perspektive folgendermaßen definiert werden:

Terrorismus ist die Erzeugung von Schrecken

- als ein Mittel des Widerstandes (ultima ratio) durch den auf längere Zeit angelegten und zentral gelenkten Zusammenschluss von mehr als zwei Personen
- zur Erreichung eines bestimmten (politischen) Zieles, das entweder auf einer sozialrevolutionären, nationalistischen oder religiösen Ideologie oder auf einer separatistischen Motivation (Sezession-Autonomie) basiert
- durch Anwendung von oder mit Bedrohung durch organisierte, kontinuierliche, wiederholte, asymmetrische, zweck- und planmäßige, nicht kalkulier- und vorhersagbare, unerwartete und kriminelle Gewalt
- mit willkürlichem, unpersönlichem, symbolischem und chaotischem Charakter
- gegen zivile, militärische oder neutrale Personen und Objekte
- anhand von geheimen, militärischen oder technischen Methoden
- mittels konventioneller, biologischer, nuklearer, chemischer oder virtueller Waffen
- ohne humanitäre und gesetzliche Beschränkung
- auf nationaler, regionaler oder globaler Ebene.

Vom Terrorismus unterschieden werden kann der Terror, die Schreckensherrschaft als ein Machtmittel (prima ratio) durch Staaten gegenüber der eigenen Bevölkerung.<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup> Vgl. Laqueur, Walter: Terrorismus, Regensburg 1977, S. 7.

<sup>132</sup> Vgl. Kaya, Ibrahim: Terörle Mücadele ve Uluslararası Hukuk (übersetzt als „Bekämpfung des Terrorismus und internationales Recht“), Ankara 2005, S.10.

<sup>133</sup> Vgl. Waldman, Peter: Terrorismus: Provokation der Macht, München 1998, S. 15 f.

### Unterscheidung zwischen Terrorismus und Guerillakrieg

Zwar wurde der Begriff des Terrorismus detailliert definiert, doch bleiben einige Fragen offen wie etwa: Lässt sich Terrorismus von sonstigen Verbrechen unterscheiden? Ist Terrorismus mit jeder Form politisch motivierter Gewalt vergleichbar wie etwa dem Guerillakrieg? Handelt es sich um eine Art von Kriegsverbrechen oder Menschenrechtsverletzungen?<sup>134</sup> Diese Fragen lassen sich wie folgt beantworten.

Nicht jede gewalttätige Aktion muss ein terroristischer Akt sein. „Terrorism differs from ordinary crime in its political purpose and in its primary objective. Neither the ordinary bank robber nor the man who shot President Reagan is a terrorist”.<sup>135</sup> Ebenso muss nicht jeder bewaffnete Konflikt gleich ein Guerillakrieg sein.<sup>136</sup> Zwar sehen einige Wissenschaftler Terrorismus als Krieg, aber nicht aus (völker-)rechtlicher Perspektive,<sup>137</sup> sondern aus politischer oder militärischer Perspektive.<sup>138</sup> „Terrorism is not synonymous with guerrilla war or any other kind of war”.<sup>139</sup> Bei dem Begriff „guerilla“ handelt es sich um die spanische Verkleinerungsform von „guerra“ (Krieg), womit ein Widerstandkampf beschrieben wird.<sup>140</sup> Guerilla kann also übersetzt werden als Kleinkrieg, der gegen Besatzungsmächte geführt wird. Hoffman definiert “Guerilla, for example, in its most widely accepted usage, is taken to refer to a numerically larger group of armed individuals, who operate as a military unit, attack enemy military forces, and seize and hold territory (even if only) ephemerally during daylight hours), while also exercising some form of sovereignty or control over a defined geographical area and its population”.<sup>141</sup>

Das zeigt, dass Guerilla ein völkerrechtlich anerkannter Begriff ist. Im Gegensatz zum Terrorismus handelt es sich bei Krieg nicht um ein Verbrechen, welches nach den nationalen Gesetzen strafbar ist. Außerdem kann Krieg nicht als kriminelle Handlung, sondern als bewaffnete Auseinandersetzung zwischen Kollektiven betrachtet werden, die als völkerrechtliche Subjekte anerkannt sind. Denn das Völkerrecht sieht nach der Haager

---

<sup>134</sup> Vgl. Wehner, Ruth: Europäische Zusammenarbeit bei der polizeilichen Terrorismusbekämpfung aus rechtlicher Sicht, Baden-Baden 1993, S. 27.

<sup>135</sup> Jenkins, Brian M.: International Terrorism: The Other World War, in: Kegley, Charles W. (Hrsg.): International Terrorism. Characteristics, Causes, Controls, New York 1990, S. 30.

<sup>136</sup> Vgl. Laqueur, Walter: The New Terrorism, New York 1999, S. 8.

<sup>137</sup> Vgl. Greenwood, Christopher: International Law and the "War against Terrorism", in: International Affairs 78, 2 (2002), S. 301-318.

<sup>138</sup> Vgl. Tasdemir, Fatma: Uluslararası terörizme karşı devletlerin kuvvete basurma yetkisi, Ankara 2006, S. 32.

<sup>139</sup> Jenkins, Brian M.: International Terrorism ... a.a.O., S. 30.

<sup>140</sup> Vgl. Helmerich, Antje: Wider den Etikettenschwindel – Ein politikwissenschaftlicher Erklärungsversuch des Begriffs "Terrorismus", in: Bos, Ellen/Helmerich, Antje (Hrsg.): Neue Bedrohung Terrorismus, Münster 2003, S. 18.

<sup>141</sup> Hoffman, Bruce: Inside Terrorism, New York 1998, S. 41.

Landkriegsordnung Art. 1-3 neben Soldaten auch Milizen und Freiwilligen-Korps als völkerrechtliche Subjekte an, wenn an äußeren Bedingungen gegeben ist

- „dass jemand an ihrer Spitze steht, der für seine Untergebenen verantwortlich ist,
- dass sie ein bestimmtes aus der Ferne erkennbares Abzeichen tragen,
- dass sie die Waffen offen führen und
- dass sie bei ihren Unternehmungen die Gesetze und Gebräuche des Krieges beobachten“.<sup>142</sup>

Zu den Kriterien zum Krieg (*ius ad bellum*) zählen vor allem kompetente Autorität (*legitima auctoritas*), Rechtfertigung (*iusta causa*), richtige Absicht (*recta intentio*), letztes Mittel (*ultima ratio*), Verhältnismäßigkeit (*proportionalitas*) und vernünftige Erfolgswahrscheinlichkeit, wobei „In historischer Perspektive gesehen [...] Terrorismus nur unter sehr spezifischen Umständen erfolgreich“<sup>143</sup> war. Zu den Kriterien eines Krieges (*ius in bello*) zählen Verhältnismäßigkeit der angewandten militärischen Mittel und Immunität. Parallel dazu werden Guerillas anhand der folgenden konstitutiven Kriterien identifiziert:

- Sie führen einen völkerrechtlichen Krieg im Gegensatz zu Terroristen, die keinen Krieg führen.
- Sie betrachten als Hauptzielscheibe von Gewaltakten die Armee im Gegensatz zu Terroristen, die ihre Aktionen meistens gegen Nichtkombattanten richten.
- Sie verfolgen eine langfristige, konstruktive und emanzipatorische Strategie im Gegensatz zu Terroristen, die lediglich kurz- oder mittelfristige Strategien verfolgen.
- Sie streben eine militärische Besetzung von Territorien an im Gegensatz zu Terroristen, die keine Befreiung besetzter Zonen anstreben.
- Sie gelten als kleine Armee im Gegensatz zu Terroristen, die als Kleingruppe oder Netzwerk operieren.<sup>144</sup>

### **Bekämpfung des Terrorismus: Strafverfolgung oder Kriegsführung?**

Gruppenterrorismus wird nach dem Völkerrecht als kriminelle Tat eingestuft, die gegen einen Staat gerichtet ist, wohingegen es sich bei Staatsterrorismus um ein völkerrechtliches Verbrechen handelt, das in die Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC)

---

<sup>142</sup> Haager Landkriegsordnung ([http://rk19-bielefeld-mitte.de/info/Recht/Haager\\_Landkriegsordnung/01-03.htm](http://rk19-bielefeld-mitte.de/info/Recht/Haager_Landkriegsordnung/01-03.htm) – gelesen am 15.11.2007).

<sup>143</sup> Laqueur, Walter: Terrorismus ... a.a.O., S. 114.

<sup>144</sup> Vgl. Diefenbacher, Hans/Dümig, Dorothee: Kolumbien, in: Hauswedell, Corinna (Hrsg): Friedensgutachten 2003, Hamburg 2003, S. 225.

fallen soll.<sup>145</sup> Sowohl die individuellen Rechtslegungen der Mitgliedsstaaten und der Türkei als auch die EU sehen den Terrorismus allgemein als gewöhnliche Kriminalität an, und Terroristen damit als gewöhnliche Kriminelle. Damit handelt es sich bei der Bekämpfung des Terrorismus im europäischen Sinne um eine Strafverfolgung.

Der durch US-Präsident George W. Bush proklamierte „war against terrorism“ und die ergriffenen militärischen Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus wirken jedoch eher bekräftigend auf den Terrorismus und erschweren damit seine Bekämpfung unnötig. Eine solche Reaktion schafft nämlich neue Möglichkeiten für das Überleben des Terrorismus, indem sie das Schüren von Rachebedürfnissen für die Rekrutierung und Finanzierung ermöglicht.<sup>146</sup>

### **Systematisierung des Terrorismus**

Wie bereits angedeutet, hat jede terroristische Organisation ihre eigene Motivation, Legitimation und Struktur und damit ihren ganz eigenen Charakter. Entsprechend der oben genannten Eigenschaften bietet es sich an, dieses Phänomen primär nach den Dimensionen Akteure, Zielrichtung, Motivation, Legitimationsbasis und Durchführungsformen zu klassifizieren.

Hinsichtlich der Akteure unterscheidet man den Staatsterror vom Gruppenterrorismus. Als Staatsterror kann die durch Plato und Aristoteles beschriebene Tyrannei mit dem heutigen Terrorismus verglichen werden und somit als Verbrechen, Perversion und die schlimmste Form der Herrschaft angesehen werden.<sup>147</sup> Wehner erörtert zwei Erscheinungsformen des Staatenterrors. Hierbei handelt es sich zum einen um die Unterdrückung der Bevölkerung durch Einsatz legislativer und exekutiver Mittel zur Erhaltung des vorhandenen Systems wie in Deutschland zu Zeiten Hitlers oder in der Sowjetunion zu Zeiten Stalins und zum anderen um die Lenkung des Terrorismus durch den Staat als Machtmittel zur Erhaltung seiner Einflussmöglichkeit in anderen Teilen der Welt.<sup>148</sup> Besonders detailliert befasst sich Tasdemir mit den zahlreichen Arten von staatlich gelenktem Terrors oder Terrorismus.<sup>149</sup> Bezug genommen wird hierbei auf die Unterscheidung der

---

<sup>145</sup> Vgl. Heintze, Hans-Joachim: Ächtung des Terrorismus durch das Völkerrecht, in: Frank, Hans/Hirschmann, Kai (Hrsg.): Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung, Berlin 2002, S. 70-87.

<sup>146</sup> Vgl. Simon, Fritz B.: Was ist Terrorismus? Versuch einer Definition, in: Dirk, Becker/Krieg, Peter/Simon, Fritz B. (Hrsg.): Terror im System, Heidelberg 2002, S. 29.

<sup>147</sup> Vgl. Laqueur, Walter: Terrorismus ... a.a.O., S. 22.

<sup>148</sup> Vgl. Wehner, Ruth: Europäische Zusammenarbeit bei der polizeilichen Terrorismusbekämpfung aus rechtlicher Sicht ... a.a.O., S. 29.

<sup>149</sup> Vgl. Tasdemir, Fatma: Uluslararası terörizme karşı devletlerin kuvvete basurma yetkisi, Ankara 2006, S. 45-58.

aktiven Teilnahme des Staates an der Durchführung oder Organisation des Terrors<sup>150</sup> von der passiven Tolerierung bis zur Unterstützung des Terrorismus.<sup>151</sup>

Gruppenterrorismus ist meistens national organisiert, unabhängig von Motivation oder Zielrichtung. Aber auch auf internationaler Ebene können terroristische Organisationen eine begrenzte logistische Zusammenarbeit realisieren.<sup>152</sup> In diesem Fall spricht Karl Markus Kreis von einem nicht zentral gelenkten internationalen Kontaktnetz zwischen den einzelnen terroristischen Organisationen.<sup>153</sup> Von internationalem Terrorismus spricht man, wenn Organisationen auf regionaler oder globaler Ebene operieren und von staatlichen Organisationen als eine Art der Kriegsführung<sup>154</sup> unterstützt werden (meistens auf globaler Ebene). Im Gegensatz dazu spricht man von transnationalem Terrorismus, wenn sie von nichtstaatlichen Organisationen unterstützt werden (meistens auf regionaler Ebene).

Im Hinblick auf die Zielrichtung unterscheidet man militärischen, sozialen, politischen oder wirtschaftlichen Terrorismus, denn er bedroht nicht nur unsere militärischen beziehungsweise polizeilichen Kombattanten, sondern auch unseren sozialen Frieden, unsere politischen und verfassungsrechtlichen Grundstrukturen sowie unsere wirtschaftliche Stabilität, wie in § 129a des deutschen Strafgesetzbuches (StGB) aufgeführt. Für jede dieser Zielrichtungen sieht Terrorismus unterschiedliche Methoden vor. Der englische Soziologe Paul Wilkinson unterscheidet den politischen Terrorismus nach seiner Zielrichtung nochmals in revolutionären Terrorismus, der der Herbeiführung einer politischen Revolution dient, und subrevolutionären Terrorismus, der zum Ziel hat, eine Regierung zu einer bestimmten Politik zu zwingen, und repressiven Terrorismus, der der Repression einer bestimmten Gruppe oder von Einzelpersonen dient.<sup>155</sup>

Im Hinblick auf die Motivation unterscheidet man den ideologisch motivierten Terrorismus, der meist auf einen Systemwechsel oder auf nationale Macht abzielt, vom separatistisch motivierten Terrorismus, der entweder die Schaffung der Unabhängigkeit in Form eines eigenen Staates oder Herstellung der Autonomie bezwecken soll.

---

<sup>150</sup> Vgl. Cassese, Antonio: The International Community's Legal Response to Terrorism, in: International and Comparative Law Quarterly 38/1989, S. 598.

<sup>151</sup> Vgl. Arend, Anthony Clark/Beck, Robert J.: International Law and the Use of Force, New York 1993, S. 142.

<sup>152</sup> Vgl. Wördemann, Franz: Mobilität, Technik und Kommunikation als Strukturelemente des Terrorismus, in: Funke, Manfred (Hrsg.): Terrorismus – Untersuchung zur Strategie und Struktur revolutionärer Gewaltpolitik, Bonn 1977, S. 141.

<sup>153</sup> Vgl. Kreis, Karl Markus: Der internationale Terrorismus, in: Funke, Manfred (Hrsg.): Terrorismus – Untersuchung zur Strategie und Struktur revolutionärer Gewaltpolitik, Bonn 1977, S. 140.

<sup>154</sup> Vgl. Jenkins, Brian M.: International Terrorism: A Balance Sheet, in: Survival, Juli/August 1975, S. 160 ff.

<sup>155</sup> Vgl. Hahlweg, Werner: Moderner Guerillakrieg und Terrorismus ... a.a.O., S. 124.



Im Hinblick auf die Legitimationsbasis unterscheidet man einerseits den Terror als erstes Mittel (*prima ratio*) für Diktaturen, um die Bevölkerung unter Druck zu setzen (Terror als Machtmittel).<sup>156</sup> Andererseits wird Terrorismus als letztes Mittel (*ultima ratio*) einer Bevölkerung ausgesehen, um sich von Unterdrückung zu befreien (Terrorismus als Mittel des Widerstandes).

Hirschmann unterscheidet weiter den Terrorismus nach Durchführungsformen. Das ist einerseits Terrorismus, der durch traditionelle Ausprägungen und Waffenarten mit hohem und vorhersehbarem Wirkungsgrad, gut realisierbare Ablauf- und Wirkungskontrolle, mittelmäßige Aufmerksamkeit und mittelmäßiges Medieninteresse gekennzeichnet ist. Dazu im Gegensatz steht Massenvernichtungswaffen-Terrorismus (MVW-Terrorismus), der durch nukleare, biologische oder chemische Waffenarten mit schwer vorhersehbarem Wirkungsgrad, schwieriger Ablauf- und Wirkungskontrolle und sehr hoher Aufmerksamkeit und großem Medieninteresse charakterisiert ist. Weiter nennt er den Cyber-Terrorismus, der in Form von Manipulation oder Sabotage elektronischer Steuerungssysteme und Infrastrukturen wie Computern und Computernetzwerken mittels Hacking, Viren oder trojanischer Pferde auftritt und mit einem hohen, aber schwer vorhersehbaren Wirkungsgrad, mittelmäßiger bis gut realisierbarer Ablauf- und Wirkungskontrolle und hoher bis sehr hoher Aufmerksamkeit und ebensolchem Medieninteresse einhergeht.<sup>157</sup> Anhand dieser identifizierten Dimensionen lässt sich somit Terrorismus systematisieren, wie die folgende Tabelle schematisch darstellt.

---

<sup>156</sup> Vgl. Laqueur, Walter: Terrorismus ... a.a.O., S. 216-219.

<sup>157</sup> Vgl. Hirschmann, Kai: Internationaler Terrorismus gestern und heute: Entwicklungen, Ausrichtung, Ziele, in: Frank, Hans/Hirschmann, Kai (Hrsg.): Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung, Berlin 2002, S. 41.

**Abb. 5: Systematisierung des Terrorismus**

<b>nach Zielrichtung</b>	militärische Zielrichtung	
	soziale Zielrichtung	
	politische Zielrichtung (revolutionärer, subrevolutionärer und repressiver Terrorismus)	
	wirtschaftliche Zielrichtung	
<b>nach Motivation</b>	ideologische Motivation	sozialrevolutionäre Motivation (Linksextremismus)
		ethnische / nationalistische Motivation (Rechtsextremismus)
		religiöse Motivation (Fundamentalismus)
	separatistische Motivation	Sezession
		Autonomie
<b>nach Legitimationsbasis</b>	Terror als Machtmittel (prima ratio)	
	Terrorismus als Mittel des Widerstandes (ultima ratio)	
<b>nach Akteuren</b>	Staatenterror	Unterdrückung der Bevölkerung (Polizeilicher Terror in der Friedenszeit, Militärischer Terror in der Kriegszeit)
		staatlich gelenkter Terror (Aktive Durchführung - Organisierung oder passive Unterstützung - Tolerierung)
	Gruppen-terrorismus	auf nationaler Ebene
		auf regionaler Ebene (meistens transnational)
		auf globaler Ebene (meistens international)
<b>nach Durchführungsformen</b>	konventioneller Terrorismus	
	MVW-Terrorismus	
	Cyber-Terrorismus	

Quelle: Eigene Darstellung

### Ursachen des Terrorismus

Wenn im Folgenden von den Ursachen des Terrorismus die Rede ist, muss darauf hingewiesen werden, dass damit nicht der Staatsterrorismus gemeint ist, denn Staatsterrorismus ist nicht das Resultat eines durchlaufenen Prozesses, sondern der Anfang eines neuen Prozesses, der den sozialen, wirtschaftlichen und politischen Zerfall selber verursacht. Im Hinblick auf den Gruppenterrorismus ist dagegen zu vermerken, dass sich die Ursachen für die Entstehung des Terrorismus und die für die Verbreitung des Terrorismus nicht ähneln müssen und daher unterschieden werden müssen. Hinsichtlich der Entstehung des Terrorismus ist als wichtigster Einflussfaktor fehlende Stabilität zu nennen. Van Edig hat für die Stabilität entsprechend ihrer Bedeutung folgende Kriterien identifiziert:

- Etablierung einer Staatsmacht, Zentralisierung von Gewalt und Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols (Penetration)
- Integration aller Bevölkerungsgruppen in die staatliche Gemeinschaft (Identität)

- Herstellung eines grundsätzlichen Konsenses zwischen der Bevölkerung und der Regierung über die Art der Herrschaft und die vorrangigen Ziele (Legitimität)
- politische Integration aller Bevölkerungsgruppen durch Institutionalisierung politischer Teilhabe (Partizipation)
- wirtschaftliche Einbindung in das staatliche System (Distribution)
- Schaffung der Handlungsfähigkeit der Regierung (äußere Souveränität).<sup>158</sup>

Wird nur eines der genannten Kriterien nicht erfüllt, kann das schrittweise zur Entstehung von Terrorismus führen. Hinsichtlich der Verbreitung des Terrorismus spielen mehrere Einflussfaktoren eine bedeutende Rolle wie Diskriminierung, Ungerechtigkeit, fehlerhafte Politik und Verwaltung in der Bekämpfung des Terrorismus.

Kegley wählt einen anderen Ansatz zur Kategorisierung der Ursachen des Terrorismus. Er unterscheidet zunächst in externe und interne Ursachen, und danach nochmals in Haupt- und Nebenursachen, wie die folgende Tabelle verdeutlicht.

**Abb. 6: Kategorisierung der Ursachen des Terrorismus**

	<b>Hauptursachen</b>	<b>Nebenursachen</b>
<b>interne Ursachen</b>	Regierungsrepression wirtschaftliche Erosion politische Unterdrückung ethnische Verfolgung Klassenspaltung	kompromissloser Nationalismus kultureller Pluralismus religiöser Fanatismus Medienaufmerksamkeit chaotische, irrationale oder pathologische Gewalt
<b>externe Ursachen</b>	Disparität zwischen Reichtum und Armut territorialer Disput ineffektiver und willkürlicher internationaler Rechtskreis Abwesenheit von supranationalen Institutionen (Anarchie) Kolonialismus	staatliche Förderung terroristisches Netzwerk äußere Finanzierung Auswirkungen globaler Kommunikation Waffenhandel und Verbreitung von Waffen Politik der Supermächte

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Kegley 1990, S. 101.

Darüber hinaus lassen sich Einflussfaktoren bei der Wahl des Terrorismus als Instrument indigener Gruppen nennen. Mullins unterscheidet hierbei die Faktoren Fortschritte in der Waffentechnik und Fortschritte in den Kommunikationssystemen.<sup>159</sup>

<sup>158</sup> Vgl. Edig, Helmut van: Eine Strategie für regionale Stabilisierung und Konfliktprevention, in: Hippler, Jochen (Hrsg.): Nation Building, Bonn 2004, S. 215-233.

<sup>159</sup> Vgl. Mullins, Wayman C.: Terrorist Organizations in the United States, Springfield 1988, S. 29.

### **Terrorismus und OK – eine kriminelle Symbiose?**

Organisierte Kriminalität wurde in einer gemeinsamen Maßnahme des Rates der EU vom 21.12.1998 als kriminelle Vereinigung<sup>160</sup> definiert. In dieser Maßnahme wurde auch der Terrorismus als eine Art der OK aufgelistet. Wie später erläutert wird, gibt es keinen großen Unterschied zwischen den EU-vertraglichen Definitionen von organisierter Kriminalität und Terrorismus. Viele Wissenschaftler sehen die Beziehung zwischen OK und Terrorismus als eine kriminelle Symbiose. Michael Stohl betont die Symbiose von Terrorismus und OK mit der Behauptung: „All terrorists are criminal”.<sup>161</sup> Gemeinsam ist Terrorismus und OK in jedem Fall die Notwendigkeit von Finanzierung und Rekrutierung. Chandler sieht besonders die Finanzierung als „life blood of terrorism”.<sup>162</sup> Diese Realität etabliert somit eine kriminelle Symbiose von Terrorismus und OK, wodurch die daraus resultierende Bedrohung verstärkt wird.<sup>163</sup> „Kriminelle Aktivitäten dienen in hohem Maß der Finanzierung des Terrorismus, während die destabilisierenden Operationen des Terrorismus zur Schaffung eines für das Gedeihen der Kriminalität günstigen Biotops beitragen”.<sup>164</sup> Aus der Zusammenarbeit zwischen den kriminellen und terroristischen Vereinigungen ergeben sich z.B. in Bosnien – Herzegowina für beide Seite große Vorteile.<sup>165</sup>

Als unmittelbare Reaktion hat die Financial Action Task Force (FATF)<sup>166</sup> deshalb auch in der Neufassung der vierzig Empfehlungen den internationalen Standard bei der Bekämpfung der Geldwäsche erhöht und ihren Geltungsbereich auf die Finanzierung von Terrorismus ausgedehnt.<sup>167</sup> Auch die EU hat den Geltungsbereich der Geldwäscherichtlinie (GWRL) auf den Terrorismus erweitert und spricht jetzt von einer „Richtlinie zur Verhinderung der

---

<sup>160</sup> Vgl. Gemeinsame Maßnahme des Rates vom 21. Dezember 1998 betreffend die Strafbarkeit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ... a.a.O., S. 1-2.

<sup>161</sup> Stohl, Michael: *Demystifying the Mystery of International Terrorism*, in: Kegley, Charles W. (Hrsg.): *International Terrorism. Characteristics, Causes, Controls*, New York 1990, S. 89.

<sup>162</sup> Chandler, Michael E. G.: *The Nexus between Organized Crime and Transnational Terrorism*, in: Foertsch, Volker/ Lange, Klaus (Hrsg.): *Rauschgift, Organisierte Kriminalität und Terrorismus*, München 2007, S. 7.

<sup>163</sup> Vgl. Hetzer, Wolfgang: *Globalisierung und innere Sicherheit ... a.a.O.*, S. 32.

<sup>164</sup> Foertsch, Volker/Lange, Klaus (Hrsg.): *Rauschgift, Organisierte Kriminalität und Terrorismus*, München 2007, S. 5.

<sup>165</sup> Vgl. Trifunovic, Darko: *Terrorismus und das organisierte Verbrechen in Südosteuropa*, in: Foertsch, Volker/ Lange, Klaus (Hrsg.): *Rauschgift, Organisierte Kriminalität und Terrorismus*, München 2007, S. 72.

<sup>166</sup> Die gegenwärtig aus 34 Mitgliedern und zwei internationalen Organisationen (Europäische Kommission und Gulf Cooperation Council) bestehende FATF versteht sich selbst als international führendes Gremium zur Bekämpfung der Geldwäsche sowie zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung. Vgl. offizielle Internetseite von FATF ([www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org) – gelesen am 24.7.2008).

<sup>167</sup> Vgl. Hetzer, Wolfgang: *Europäische Strategien gegen Geldwäsche und Terror ... a.a.O.*, S. 596

Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung”.<sup>168</sup>

**Abb. 7: Besondere Merkmale des Terrorismus und der OK**

Die Merkmale von Terrorismus	Die Merkmale von OK	Gemeinsame Merkmale von Terrorismus und OK
<ul style="list-style-type: none"> <li>- spezifische Form der Gewalt (Asymmetrie)</li> <li>- politischer Begriff</li> <li>- Verwendung politischer Strukturen</li> <li>- politische Vereinigung</li> <li>- Kategorisierung nach der ideologischen Orientierung</li> <li>- konkrete Ausformung durch die jeweiligen politischen Interessen</li> <li>- ideeller Profit</li> <li>- direkte Bedrohung für die öffentliche Ordnung</li> <li>- unbeschränkte Mitgliedschaft</li> <li>- Politisierung und Manipulation indigener Gruppen</li> <li>- Angriff auf die staatlichen, politischen Kombattanten</li> <li>- eingebunden in militante Netzwerke</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- spezifische Form der Gewalt (Symmetrie)</li> <li>- krimineller Begriff</li> <li>- Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen</li> <li>- kriminelle Vereinigung</li> <li>- Kategorisierung nach der Gewinnorientierung</li> <li>- konkrete Ausformung durch die jeweiligen kriminellen Interessen</li> <li>- realer Profit</li> <li>- indirekte Bedrohung für die öffentliche Ordnung</li> <li>- beschränkte Mitgliedschaft</li> <li>- Manipulation indigener Gruppen</li> <li>- Angriff auf die nichtstaatlichen, gewerblichen oder geschäftsähnlichen Kombattanten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bewusste Erzeugung von Angst durch Gewaltanwendung</li> <li>- Ausbeutung durch Angst anhand von Gewaltandrohung</li> <li>- Beteiligung von mehr als zwei Personen auf längere oder unbestimmte Dauer</li> <li>- Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft</li> <li>- planmäßige Durchführung</li> <li>- organisierte, kontinuierliche, strukturierte, hierarchisch aufgebaute Organisationsformen</li> <li>- vielfältige Erscheinungsformen</li> <li>- Ausnutzung sozialer und familiärer Hintergründe</li> <li>- unterschiedlicher Bindungsgrad der Personen untereinander</li> <li>- Organisation durch ethnische und religiöse Solidarität</li> <li>- Geheimhaltungskodex</li> <li>- extensive Planung</li> <li>- grenzüberschreitendes Netzwerk</li> <li>- kurz- oder mittelfristiges Programm</li> <li>- Verstärkung der Aktionen durch die Massenmedien</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung

## 1.4 Instanzen zur Gewährleistung der inneren Sicherheit

### 1.4.1 Polizei als Hauptinstanz zur Gewährleistung der inneren Sicherheit

Die Polizei ist ein wesentliches konstitutives Element der staatlichen Herrschaft sowie des staatlichen Gewaltmonopols.<sup>169</sup> Sie ist als staatliche Instanz verpflichtet, innere Sicherheit, Recht und Ordnung zu gewährleisten und falls nötig auch gewaltsam zu erzwingen.<sup>170</sup> „Soll das Militär die territoriale Integrität und die Hoheit souveränen Handelns gegen äußere

<sup>168</sup> Vgl. Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, in: ABl. L 309 25.11.2005, S. 15-36.

<sup>169</sup> Vgl. Knöbl, Wolfgang: Polizei und Herrschaft im Modernisierungsprozess ... a.a.O., S. 18-63.

<sup>170</sup> Vgl. Funk, Albrecht: Die Entstehung der Exekutivpolizei im Kaiserreich, in: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Opladen 2000, S. 11.

Feinde mit der tödlichen Waffe sicherstellen, so kommt der Polizei die Aufgabe zu, im Innern des Landes gegen Störer, Gesetzesbrecher und Aufrührer Ruhe und Ordnung aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen".<sup>171</sup> Zu den Hauptaufgaben der Polizei gehören demnach die Gefahrenabwehr, die Kriminalitätsbekämpfung und die Ermittlung von Ordnungswidrigkeiten.<sup>172</sup> Inzwischen handelt es sich bei der Polizei um einen Zweig der eingreifenden Verwaltung.<sup>173</sup> Polizeistellen erfüllen sowohl Schutz- als auch Bekämpfungsfunktion und haben damit eine Doppelfunktion. In diesem Sinne gibt es daher auch ein Trennungsgebot zwischen dem Polizeirecht und dem Strafprozessrecht. Dies bedeutet, dass die Polizei einerseits Strafverfolgungsanlässen durch repressive Maßnahmen nachgeht und sich andererseits der Kriminalitätsbekämpfung zur Gefahrenabwehr durch präventive Maßnahmen widmet.<sup>174</sup> Zwar obliegt das staatliche Gewaltmonopol als unabdingbare Voraussetzung der Polizei, aber die Gewährleistung der inneren Sicherheit ist nicht nur Aufgabe der Polizei, sondern darüber hinaus auch aller anderen staatlichen Institutionen.<sup>175</sup>

Der Begriff „Polizei“ leitet sich ab von dem griechischen Wort „politeia“ beziehungsweise von dem lateinischen Wort „politia“ (übersetzt: kleine Stadt). Allerdings hat sich dieser Begriff im Laufe der Zeit immer weiter entwickelt. Die Polizei wurde als starker Arm der Exekutive ins Leben gerufen und trotz aller inneren Reformen und äußeren Tendenzen bleibt dieses Grundmuster unangetastet. Allen unterschiedlichen Bedingungen zur Institutionalisierung und zur Legitimation des polizeilichen Gewaltmonopols zum Trotz entwickelt sich die Polizei in den westlichen Ländern in ähnlicher Weise.<sup>176</sup> Dennoch verfügte die Polizei in den einzelnen rechtsgeschichtlichen Epochen über zum Teil erheblich unterschiedliche Vorstellungsinhalte, wie im Folgenden erläutert wird.

Während man noch in der vorabsolutistischen Zeit unter Polizei (auch Policey, Policei oder Polizey) in den Reichspolizeiordnungen einen Zustand guter Ordnung des Gemeinwesens verstand,<sup>177</sup> wurde der Begriff erst zur Zeit des Absolutismus im Sinne eines

---

<sup>171</sup> Narr, Wolf-Dieter: Das System Innere Sicherheit, in: CILIP 48/1994, S. 6.

<sup>172</sup> Vgl. Heuer, Hans-Joachim: Die Polizei – nur Lückenbüsserin für unterlassene Gesellschaftsgestaltung?, in: Lenk, Klaus/Prätorius, Rainer (Hrsg.): Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit, Baden-Baden 1998, S. 70.

<sup>173</sup> Vgl. Lange, Hans-Jürgen: Sicherheitskooperation und Sicherheitsnetzwerke in der eingreifenden Verwaltung, in: Lenk, Klaus/Prätorius, Rainer (Hrsg.): Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit, Baden-Baden 1998, S. 82.

<sup>174</sup> Vgl. Roggan, Fredrik: Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit ... a.a.O., S. 22.

<sup>175</sup> Vgl. Röper, Erich: Innere Sicherheit. Zur Bedeutung der Polizei für die Friedenssicherung, Münster 1990, S. 1.

<sup>176</sup> Vgl. Funk, Albrecht/Kaus, Udo/V. Zabern, Thomas: Die Ansätze zu einer Polizei, in: Blankenburg, Erhard (Hrsg.): Politik der inneren Sicherheit, Frankfurt 1980, S. 18.

<sup>177</sup> Vgl. Vogel, Klaus/Martens, Wolfgang: Gefahrenabwehr, Köln 1986, S. 2.

formellen Polizeibegriffs institutionalisiert und im Sinne eines materiellen Polizeibegriffs mit Aufgaben und Tätigkeiten betraut. Zu diesen Aufgaben zählten zur Zeit der absoluten Monarchie sämtliche Staatsaufgaben der Gefahrenabwehr sowie die Gewährleistung der Sicherheit bis hin zur Förderung der öffentlichen Wohlfahrt, aber ohne rechtliche Bindung der Aufgaben. In der Zeit bis zur Aufklärung wurden im Zuge der Differenzierung der öffentlichen Verwaltung die Bereiche Justiz, Finanzwesen, Wohnungsbau, Gesundheit und weitere aus dem Polizeibegriff Schritt für Schritt ausgegliedert. Während der Aufklärung wandelt sich der Polizeibegriff zunehmend inhaltlich. Der Polizeistaat, der damals die absolutistische Allmacht repräsentierte, verlor seine Bedeutung. Infolge des Kampfes gegen den absolutistischen Herrscher wurden die Kompetenzen der Polizei stark beschränkt auf die alleinige Gefahrenabwehr und eine Einschränkung der individuellen Freiheit war nur zulässig, sofern sie für die Gewährleistung der kollektiven Sicherheit und Freiheit unbedingt nötig war.<sup>178</sup> Nach der Aufklärung wurde der Polizeibegriff zur Zeit des deutschen Kaiserreichs von der liberalen Rechtsstaatlichkeit, zur Zeit der Weimarer Republik von der Verfassung und vor dem Zweiten Weltkrieg schließlich vom Nationalsozialismus beeinflusst. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde der Begriff mit rechtsstaatlicher Interpretation in den Polizeigesetzen verankert, durch den Demokratisierungsprozess auf Mikro- und Makroebene restrukturiert und mit Hilfe der technologischen Entwicklungen modernisiert.<sup>179</sup> Unter der Modernisierung der Polizei kann man die Sicherung der Handlungsfähigkeit im Hinblick auf die Notwendigkeit des sozialen Zusammenhalts unter den Bedingungen von Globalisierung, Technik- und Bevölkerungsexplosion verstehen.<sup>180</sup> Durch Techniken der modernen Datenverarbeitung kann die Polizei etwa Informationen leichter sammeln, speichern, verwenden und sogar weitergeben.<sup>181</sup> Hierbei handelt es sich jedoch um eine ambivalente Entwicklung. Auf der einen Seite bieten die technologischen Entwicklungen moderne und hochentwickelte Verkehrs-, Produktions- und Kommunikationssysteme<sup>182</sup> an, um jede Bewegung von Kriminellen und Terroristen zu überwachen sowie erhebliche Datenmengen dezentral zu erfassen und zu verarbeiten sowie aus der Unmenge von Daten die relevanten Kenntnisse über Personen und Ereignisse bedarfsorientiert zu selektieren.<sup>183</sup> Auf der anderen

---

<sup>178</sup> Vgl. Achsnich, Gernot: Innere Sicherheit im vereinten Deutschland, Erfurt 1997, S. 16.

<sup>179</sup> Vgl. Röper, Erich: Innere Sicherheit ... a.a.O., S. 1-5.

<sup>180</sup> Vgl. Lenk, Klaus: New Public Management in der eingreifenden Verwaltung, in: Lenk, Klaus/Prätorius, Rainer (Hrsg.): Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit, Baden-Baden 1998, S. 180.

<sup>181</sup> Vgl. Narr, Wolf-Dieter: Das System Innere Sicherheit ... a.a.O., S. 9.

<sup>182</sup> Vgl. Schwigler Gebhard: Informationsrevolution und ihre Folgen, in: Informationen zur politischen Bildung, 280/2003, S. 11.

<sup>183</sup> Vgl. Funk, Albrecht/Kaus, Udo/von Zabern, Thomas: Die Ansätze zu einer Polizei ... a.a.O., S. 13.

Seite stellen sie komplizierte, allseits verfügbare und damit schwer kontrollierbare Systeme dar, wodurch die Terroristen ihre Tätigkeiten besser organisieren und durchführen können.<sup>184</sup> Denn Mobilität, Technik und Kommunikation sind bereits wesentliche Strukturelemente des Terrorismus.<sup>185</sup> Zudem sind Systeme moderner Massenkommunikation sehr störanfällig und bieten eine weitere Angriffsfläche für terroristische Aktionen. Ein neuer wesentlicher Einfluss auf die Definition des Polizeibegriffs ist die Europäisierung. Europäisierung nimmt besonders Einfluss auf die Faktoren Zielvereinbarung, Produktorientierung, Budgetierung und Vernetzung neben vielen weiteren.<sup>186</sup> In dieser Arbeit wird die Europäisierung aus diesen Perspektiven detailliert in Kapitel 4 erörtert.

#### **1.4.2 Wechselbeziehungen zwischen den für die innere Sicherheit zuständigen Behörden**

Wie oben bereits angedeutet, handelt es sich bei der Polizei jedoch nicht um das einzige Organ zur Gewährleistung der inneren Sicherheit. Weitere zuständige Organe sind etwa die Nachrichtendienste, das Militär und Justizbehörden. Bei der Bekämpfung der organisierten und politisch motivierten Kriminalität lässt sich in aller Regel eine Verflechtung zwischen diesen Behörden feststellen. Pütter bezeichnet diese Situation als „Ausweitung des Strafrechts, Ausbau von Vorfeldbefugnissen, Verflechtung von Polizei und Geheimdiensten, Verwischung von Militär- und Polizeiaufgaben“.<sup>187</sup>

Bei der Bekämpfung des Terrorismus lassen sich die Phasen Observierung, Operation und Strafverfolgung unterscheiden. Jede Phase weist allerdings spezifische Verflechtungen auf zwischen den Instanzen, die für die innere Sicherheit zuständig sind, wie die folgende Abbildung verdeutlicht.

---

<sup>184</sup> Vgl. Williams, Phil: Transnational Criminal Organizations and International Security, Survival, Vol. 36, No. 1, Spring 1994, S. 96–113 (<http://www.rand.org/publications/MR/MR880/MR880.ch14.pdf> – gelesen am 16.7.2007).

<sup>185</sup> Vgl. Wördemann, Franz: Mobilität, Technik und Kommunikation als Strukturelemente des Terrorismus ... a.a.O., S. 140.

<sup>186</sup> Vgl. Lange, Hans-Jürgen/Schenk, Jean-Claude: Polizei im kooperativen Staat, Wiesbaden 2004, S. 14.

<sup>187</sup> Pütter, Norbert: Mehr Staat wagen. Innere Sicherheit und die Vorhaben der großen Koalition, in: CILIP 82/2005, S. 68.



**Abb. 8: Verflechtungsdiskurs zwischen den zur inneren Sicherheit zuständigen Behörden.**



Quelle: Eigene Darstellung

Durch Abbildung wird außerdem deutlich, dass unabhängig von der Phase und dem Anwendungsbereich der Polizei eine zentrale Stellung bei sämtlichen Diskussionen hinsichtlich der Bekämpfung schwerer Kriminalität zukommt. Somit übernimmt die Polizei die Rolle des Hauptakteurs für die Gewährleistung der inneren Sicherheit.

Allerdings weist jede dieser Phasen eine andere Diskussion über Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen Behörden der inneren Sicherheit auf. In der Phase der Observierung gibt es häufig im Bereich der OK eine kontinuierliche Annäherung zwischen Polizei und Nachrichtendiensten. Dies wirkt sich insofern aus, dass die Polizei zunehmend versucht, ihre Aufgaben durch nachrichtendienstliche Methoden zu erleichtern, während die Nachrichtendienste zunehmend um die Erweiterung ihrer Aufgaben auf polizeiliche Bereiche bemüht sind.<sup>188</sup>

In der Phase der Operation kommt es häufig im Bereich des Terrorismus zu einer Annäherung zwischen Polizei und Militär. Deutlicher Hinweis hierfür ist die Diskussion über die Einbindung der Bundeswehr in die Terrorismusbekämpfung. Wesentliche Faktoren für diese Annäherung sind vor allem die schwere Bewaffnung von Terroristen sowie die internationale Dimension des Terrorismus. Diese Struktur zwingt die Länder dazu, auch ihre militärischen Mittel für die Bekämpfung des Terrorismus einzusetzen. Günterweiler sieht etwa im Einsatz von Streitkräften zur Terrorismusbekämpfung eine taugliche Option.<sup>189</sup> Im

<sup>188</sup> Vgl. Busch, Heiner: Staatsschützerische Großbaustelle, in: CILIP 78/2004, S. 14.

<sup>189</sup> Vgl. Weiler, Günter: Streitkräfte zur Terrorismusbekämpfung: Eine taugliche Option?, in: Frank, Hans/Hirschmann, Kai (Hrsg.): Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung, Berlin 2002, S. 387.

Gegenzug sind allerdings auch die terroristischen Vereinigungen bemüht, sich militärisch zu organisieren und ihrer militärischen Motivation im Namen Ausdruck zu verleihen wie etwa die Irish Republican Army (IRA) oder die Rote Armee Fraktion (RAF).

In der Phase der Strafverfolgung erfolgt die Verflechtung zwischen Polizei und Justizbehörden. Heiner Busch bezeichnet diese Entwicklung als Verpolizeilichung des Strafverfahrens, da diese Veränderungen vor allem einen Machtzuwachs der Polizei in den Ermittlungsverfahren zur Folge hatten.<sup>190</sup> Diskussionen in dieser Phase konzentrieren sich nicht auf die Aufgaben- und Kompetenzverteilung, sondern auf die Balance zwischen der Effizienz der Polizeiarbeit einerseits und der Einhaltung der Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit andererseits.

In dieser Arbeit wird die Annäherung zwischen den inneren Sicherheitsbehörden aus europäischer Perspektive untersucht sowie eine Antwort darauf gefunden, welches Strukturmodell für die Gewährleistung der inneren Sicherheit Europas geeignet ist. Ein besonderes Augenmerk wird hierbei auf die Risiken einer Einbindung des Militärs in die Bekämpfung des Terrorismus gelegt.

### **1.4.3 Kontrolle der sicherheitspolitischen Dienste**

In allen modernen Verfassungen ist verankert, dass alle Gewalt vom Volke ausgeht (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG - Grundgesetz) und diese Gewalt in ein Kontrollgefüge eingebunden sein soll (Art. 20 Abs. 2 GG). Deswegen sehen alle modernen Verfassungen eine Gewaltenteilung in Exekutive, Legislative und Judikative<sup>191</sup> zur gegenseitigen Kontrolle der Tätigkeiten staatlicher Organe und der Einschränkung ihrer Macht vor.<sup>192</sup>

Der Begriff Kontrolle ist abgeleitet vom dem lateinischen Wort „controlus“ (Kontrolle) (urspr. contre-role) und umfasst als Gegenrolle zur Machtausübung eine Balancefunktion. Deswegen kann dieser Begriff im politischen Bereich als Gesamtwerk der Beziehungen zwischen den überprüfenden (Kontrollinstanzen) und den machtausübenden (Kontrollsubjekten) Institutionen definiert werden. In diesem Sinne konzentriert sich Kontrolle auf die Übereinstimmung von Durchführung und Entscheidung sowie auf die Feststellung der Richtigkeit eines Sachverhaltes.<sup>193</sup> Kernelement der Kontrolle im Bereich der inneren Sicherheit ist die Wahrung der in der Verfassung verankerten Kriterien der

---

<sup>190</sup> Vgl. Busch, Heiner: Verpolizeilichung des Strafverfahrens, in: CILIP 79/2004, S. 6.

<sup>191</sup> Ihre Wurzeln gehen auf die staatsrechtlichen Schriften von John Locke und Montesquieu (Vom Geist der Gesetze, 1748) zurück.

<sup>192</sup> Vgl. Hirsch, Alexander: Die Kontrolle der Nachrichtendienste, Berlin 1996, S. 50.

<sup>193</sup> Vgl. Hansalek, Erik: Die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung im Bereich der Nachrichtendienste, Frankfurt am Main 2006, S. 147.

demokratischen Rechtsstaatlichkeit. Zu den weiteren Zielen der Kontrolle zählen die Gewährleistung der Aufgabenerfüllung, Erhöhung der Effizienz der Tätigkeiten, Steigerung der Handlungsfähigkeit der Behörden und Schaffung einer Vertrauensbasis zwischen Behörden und Bevölkerung.<sup>194</sup>

Hier ist aber kooperative Kontrolle erforderlich. Diese Kontrolle kann unterschieden werden in staatliche Kontrolle, nichtstaatliche Kontrolle und in die wissenschaftliche Kontrolle durch wissenschaftliche Erforschung. Zwar verfügt jeder Mechanismus über spezifische Instrumente und Organe, doch nur durch mehrseitige Kontrollen können die Aufgaben erfüllt werden, die man von einer Kontrolle erwartet. Es bleibt anzumerken, dass diese Organe aber keineswegs in Rivalität zueinander stehen, sondern sich in gegenseitigem Einklang befinden sollen. „Falls das Gericht z.B. eine Norm für verfassungswidrig erklärt, befasst sich das Parlament erneut mit dem Problem und sucht nach einer Lösung, die den im Urteil entwickelten Kriterien entspricht“.<sup>195</sup> Aufgrund der begrifflichen, organisatorischen und strukturellen Vielfalt der inneren Sicherheitsdienste in den Staaten Europas<sup>196</sup> wird im Verlauf dieser Arbeit jedoch nicht ausschließlich die Kontrolle der Polizei, sondern die Kontrolle sämtlicher innerer Sicherheitsinstanzen behandelt. Ziel ist hierbei, die allgemeinen Kriterien und Instanzen zur Kontrolle aller Sicherheitsdienste festzustellen.

Hinsichtlich der staatlichen Kontrolle unterscheidet man grundsätzlich die parlamentarische, die rechtliche und die bürokratische Kontrolle, auf die nun sukzessive eingegangen wird. Als parlamentarische Kontrolle im Bereich der inneren Sicherheit bezeichnet Steffani „... den parlamentarischen Prozess des Überprüfens und Bestimmens (bzw. Beeinflussens) der Verhaltensweisen anderer (insbesondere von Regierung und Verwaltung) bei unmittelbarer (Parlamentsmehrheit) und/oder mittelbarer (Opposition) Sanktionsfähigkeit im Wege der vier Phasen Informationsgewinnung, Informationsbearbeitung, Informationsbewertung (Würdigung und Kritik) und abschließend politischer Stellungnahme bzw. rechtsverbindlicher Entscheidung“.<sup>197</sup> Parallel zu dieser Definition werden zu den weiteren Aufgaben die Kontrolle der Gesetzmäßigkeit und der politischen Sinnhaftigkeit der Sicherheitsmaßnahmen, die Machtbegrenzung, die Beteiligung

---

<sup>194</sup> Vgl. Ritter, Falko: Die geheimen Nachrichtendienste der Bundesrepublik Deutschland. Rechtsgrundlagen. Aufgaben. Arbeitsweise. Koordinierung. Kontrolle, Heidelberg 1989, S. 114.

<sup>195</sup> Pütter, Norbert: Bekämpfung-Recht und Rechtsstaat ... a.a.O., S. 6.

<sup>196</sup> Vgl. Pinheiro, Paulo Sergio: Die Polizei: ein Risiko?, in: Herrnkind, Martin/Scheerer, Sebastian (Hrsg.): Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenz, Münster 2003, S. 24.

<sup>197</sup> Steffani, Winfried: Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle, in: Schneider, Hans-Peter (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin 1989, S.1325.

an politischer Willensbildung und Staatsleitung<sup>198</sup> sowie die Schaffung von Transparenz im Bereich der Sicherheitspolitik gezählt.<sup>199</sup> Die rechtliche Kontrolle stellt auf individueller Ebene mit der Klageerhebung eine reine Rechtmäßigkeitskontrolle, auf institutioneller Ebene mit Organklage eine Verfassungsmäßigkeitskontrolle dar.<sup>200</sup> Da die Verfassungsgerichte als Verfassungsorgane den Schutz der Grundrechte gegen staatliche Angriffe zur Aufgabe haben, mahnen sie bei Entscheidungen von Gesetzgebern und Sicherheitsdiensten die verfassungsrechtlichen Grenzen an.<sup>201</sup> Bei der bürokratischen Kontrolle handelt es sich um die exekutivische Eigenkontrolle, die zumeist im Sinne eines repressiven Verständnisses gebraucht wird.<sup>202</sup> Wegen der Behördenhierarchie sollen die Abteilungs- und Unterabteilungsleiter ihren Kontrollauftrag durch die Dienst- und Fachaufsicht erfüllen. Trotz aller Schwierigkeiten ist diese Kontrollart jedoch sehr effektiv. Zu den gesetzlichen Parametern dieser Selbstkontrolle gehören vornehmlich die Unparteilichkeit, die persönliche Verantwortung, die Wohlverhaltens-, Beratungs-, Verschwiegenheits- Gehorsams- und Demonstrationspflicht bei den rechtmäßigen Befehlen, Weisungen oder Anordnungen, wie sie etwa unter dem Titel „Pflichten des Beamten“ des BRRG (Beamtenrechtsrahmengesetz) in Deutschland reguliert sind.<sup>203</sup>

Zum Bereich der nichtstaatlichen Kontrolle zählt die Kontrolle durch Medien und Öffentlichkeit. Der Sinn dieser Kontrolle liegt in der Beteiligung der Bürger an der Verteidigung der verfassungsmäßigen Ordnung, in der Kontrolle der staatlichen Organe und in der Vermeidung einer gesellschaftlichen Isolation der Institutionen der inneren Sicherheit. Eine wesentliche Rolle spielen hierbei öffentliche Meinungen. Diese öffentlichen Meinungen werden von zwei Arten von Informationen beeinflusst. Einerseits von indirekten Informationen durch Medien, die über Presse, Rundfunk und Internet die Bevölkerung informieren und andererseits durch direkte Informationen durch die inneren Sicherheitsstellen selbst, die anhand ständiger Berichte, Aktenarchiven und Presseerklärungen die Informationsdefizite der Bevölkerung zu vermeiden suchen um dadurch öffentliche Unterstützung zu erhalten.

---

<sup>198</sup> Vgl. Hansalek, Erik: Die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung im Bereich der Nachrichtendienste ... a.a.O., S. 150.

<sup>199</sup> Vgl. Hirsch, Alexander: Die Kontrolle der Nachrichtendienste ... a.a.O., S. 133.

<sup>200</sup> Vgl. Ebda., S. 115-129.

<sup>201</sup> Vgl. Hilbrans, Sönke: Neue Grenzen für die Überwacher, in: CILIP 82/2005, S. 24.

<sup>202</sup> Vgl. Herrnkind, Martin: Möglichkeiten und Grenzen polizeilicher Binnenkontrolle, in: Herrnkind, Martin/ Scheerer, Sebastian (Hrsg.): Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenz, Münster 2003, S. 131.

<sup>203</sup> Vgl. Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (<http://www.gesetze-im-internet.de/brrg/> – gelesen am 5.9.2007)

Die wissenschaftliche Kontrolle anhand der Erforschung stellt nach Behr einen der Kontrollmechanismen der inneren Sicherheitsdienste dar. Im Gegensatz zu den vorherigen Kontrollmechanismen beruht diese Form der Kontrolle nicht auf der Kontrolle von Behörden und Organen, sondern auf der Kontrolle des dienstlichen Handelns. Er untersucht die Kontrolle der inneren Sicherheitsdienste nicht auf der Makro-Ebene einer Institution des staatlichen Gewaltmonopols oder auf der Meso-Ebene einer Organisation, sondern auf der Mikro-Ebene der Interaktion und des Handelns. Ziel ist es, dadurch das Verhältnis zwischen Theorie und Praxis zu bestimmen und neue Perspektiven zu entwickeln, und dient somit der Weiterbildung der Kontrolleure und einer verbesserten Zielerreichung.<sup>204</sup>

#### **1.4.4 Polizeiliche Zusammenarbeit als zentrales Instrument der kontinentalen oder regionalen Friedensplanung**

Die Notwendigkeit einer polizeilichen Kooperation steht angesichts der Trans- und Internationalisierung der Kriminalität außer Frage, denn eine effektive Sicherheitspolitik kann nur durch internationale Kooperation erreicht werden. Dies zeigt sich ebenfalls darin, dass die polizeiliche Zusammenarbeit von der EU bereits als zentrales Instrument zur Gewährleistung innerer Sicherheit Europas aufgenommen wurde. Allerdings benötigt die EU auf regionaler Ebene und parallel zum Subsidiaritätsprinzip ein neues, erweitertes Sicherheitsverständnis.<sup>205</sup> Eine über die Grenzen der Union hinaus gehende neue Form der Kooperation als zentrales Instrument zur gesamtkontinentalen Friedensplanung ist wegen der Regionalisierung (Europäisierung) der organisierten und politisch motivierten Kriminalität für die Länder zwingend notwendig. Im Folgenden wird in dieser Arbeit eine derartige grenzüberschreitende polizeiliche Kooperation mit einem Drittland jenseits supranationaler Kompetenzen als Instrument der soft power am Beispiel der Türkei analysiert. Hierbei werden sowohl gegenseitige Erwartungen als auch potenzielle Interessenkonflikte und Schwierigkeiten untersucht. Weiterhin werden auch verschiedene Optionen wie etwa die Erleichterung des bilateralen Informationsaustauschs, Vernetzung der nationalen Dateien und Einrichtung einer echten europäischen Zentraldatei zur Verbesserung polizeilicher Zusammenarbeit auf europäischer Ebene vorgestellt,<sup>206</sup> aber auch die Beziehung zwischen Europol und der Türkei wird näher erläutert. Aber auch eine differenzierte Betrachtung der

---

<sup>204</sup> Vgl. Behr, Rafael: Polizeiforschung als Kontrolle der Kontrolleure, in: Herrnkind, Martin/Scheerer, Sebastian (Hrsg.): Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenz, Münster 2003, S. 222-246.

<sup>205</sup> Vgl. Wellershoff, Dieter: Politische Studien. Sonderheft 9/1993: Strategien für die Zukunft. Brauchen wir ein neues Denken in der Sicherheitspolitik, Grünwald 1993, S. 71.

<sup>206</sup> Vgl. Weißbuch betreffend den Austausch von Informationen über strafrechtliche Verurteilungen und deren Wirkung innerhalb der Europäischen Union, vom 25.1.2005, in: KOM (2005) 10 endgültig.

Vorteile polizeilicher Zusammenarbeit sowie der Risiken einer Konfrontation mit der Türkei im Bereich der inneren Sicherheit Europas wird vorgenommen.

### 1.5 Theorieansätze zur supranationalen Integration, intergouvernementalen Kooperation und Europäisierung

Die zunehmende Interdependenz zwischen den europäischen Staaten brachte die wachsende Einheit der Rechtsordnung und die Homogenität der Werte in Europa mit sich. Der Prozess war, ist und bleibt charakteristisch für die Entwicklung der EU. In diesem Prozess tritt das zwingende Völkerrecht durch das Gewohnheitsrecht, Vertragsrecht und regionale Völkerrecht an die Stelle des subjektiven Rechts, über welches die einzelnen Staaten unabhängig und durch bilaterale Verträge verfügen können. Im Zuge der europäischen Integration konnten Kompetenzverschiebungen von der nationalen zur supranationalen Ebene beobachtet werden. Diese politische Integration hat drei Dimensionen. Hinsichtlich der politischen Integration werden die drei Bereiche sektorale, vertikale und horizontale Integration unterschieden. Die sektorale Dimension bezieht sich auf die integrierten Politikbereiche oder Sektoren. Hierbei wird ein Zuwachs an sektoraler Integration definiert durch die zusätzliche Regulierung von mindestens einem neuen Politikbereich durch die EU. Die vertikale Dimension bezieht sich auf die Verteilung von Kompetenzen innerhalb der EU-Institutionen für die Politikbereiche, die im Zuge der sektoralen Integration der nationalen Autonomie entzogen wurden. Die horizontale Dimension bezieht sich auf den territorialen Geltungsbereich der EU-Regulierung in den integrierten Politikbereichen. Im Zuge einer horizontalen Integration werden neue Territorien in den Geltungsbereich der EU-Regeln und damit den Kompetenzbereich der EU-Institutionen eingeschlossen. Somit stellt vor allem die Erweiterung um neue Mitgliedsstaaten die wesentlichste Form der horizontalen Integration dar. Aber auch Assoziations- und Handelsabkommen zählen zur horizontalen Integration. Die folgende Tabelle verdeutlicht diese Zusammenhänge.

**Abb. 9: Dimensionen der politischen Integration**

	<b>sektoral</b>	<b>vertikal</b>	<b>horizontal</b>
<b>Gegenstand</b>	Politikbereich	Kompetenzverteilung	Territorium
<b>Integrationszuwachs</b>	Integration neuer Politikbereiche („Ausdehnung“)	Abgabe nationalstaatlicher Kompetenzen („Vertiefung“)	Vergrößerung des territorialen Geltungsbereiches („Erweiterung“)

Quelle: Darstellung von Rittberger/Schimmelfenning 2005, S. 22.

Ziel der Integration ist in diesem Sinne, die allgemeinen Bürgerinteressen von Vertragsstaaten durch Rechtsakte effektiv und gerecht zu berücksichtigen.<sup>207</sup> Die europäische Integration ist jedoch kein Selbstzweck, sondern ein Mittel zur Bewältigung von Problemen, die von den einzelnen Nationalstaaten und den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln nicht oder nicht zufriedenstellend bewältigt werden können.<sup>208</sup>

Der Integrationsprozess ist noch lange nicht abgeschlossen und die EU wird sich weiterhin verändern, transformieren und differenzieren.<sup>209</sup> Allerdings wird im europäischen Integrationsprozess eine eindimensionale Charakterisierung abgelehnt. So kommt es etwa zur sektoralen Differenzierung der bearbeiteten Politikbereiche in der EU, zur prozeduralen Differenzierung der Entscheidungsverfahren im Politikzyklus, zur institutionellen Differenzierung von beteiligten Institutionen im Entscheidungsverfahren, zur Akteursdifferenzierung durch eine zunehmende Zahl von Interessenvertretern im Politikzyklus, zur vertikalen Differenzierung durch eine zunehmende Bedeutung regionaler Akteure wie etwa der deutschen Bundesländer und auch zur Differenzierung durch Flexibilisierung der Beteiligungsintensität der Mitgliedsstaaten in einzelnen Politikbereichen. Resultate dieser vielfältigen Differenzierungen sind zum einen das so genannte Multi-Level-Governance<sup>210</sup> und zum anderen die verschiedenen Theorieansätze der Integration. Supranationalismus und Intergouvernementalismus sind hier die Ausgangspunkte für die Theorieansätze zur europäischen Integration. Die zentrale Unterscheidung zwischen Intergouvernementalismus und Supranationalismus besteht in der Zielbestimmung des Integrationsprozesses: Entweder ein einheitlicher, gemeinsamer Bundesstaat oder ein Kooperationsnetzwerk der Mitgliedsstaaten. Dies impliziert eine Antwort auf die Frage, ob der Integrationsprozess ein eigendynamischer und transformativer Prozess ist oder nicht“.<sup>211</sup>

Ziel dieser Arbeit ist es im Folgenden, die politischen Theorien zur inneren Sicherheit aus der Perspektive der europäischen Integration zu beleuchten. Die allgemeine Aufgabe

---

<sup>207</sup> Vgl. Bleckmann, Albert: Allgemeine Staats- und Völkerrechtslehre ... a.a.O., S. 109.

<sup>208</sup> Vgl. Nickel, Dietmar: Der Entwurf des Europäischen Parlaments für einen Vertrag zur Gründung der Europäischen Union, in: *Integration* 8/1985, S. 11.

<sup>209</sup> Vgl. Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika: Theorien der europäischen Integration: ein Systematisierungsversuch, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2005, S. 9.

<sup>210</sup> Das Modell der Multi-Level Governance basiert auf der Kompetenzverteilung auf verschiedene Ebenen und Ausübung dieser Kompetenzen von mehreren Akteuren innerhalb der EU. Die nationalen Regierungen spielen dabei eine wichtige, aber nicht die alles entscheidende Rolle. Die weiteren eigenständigen Mitspieler dieses Systems sind das Europäische Parlament, die Kommission und der Europäische Gerichtshof (EuGH). Vgl. Knodt, Michèle/Große Hüttmann, Martin: Der Multi-Level Governance-Ansatz, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2005, S. 232.

<sup>211</sup> Holzinger, Katharina: Die EU - Theorien und Analysenkonzepte, in: Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Peters, Dirk/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank/Wagner, Wolfgang (Hrsg.): *Die EU Theorien und Analysenkonzepte*, Paderborn 2005, Paderborn 2005, S. 23.

politischer Theorien besteht in der Sicherung der politischen Qualität von Gesellschaften.<sup>212</sup> Hinsichtlich der europäischen Integration besteht die Aufgabe der Theorien in der Analyse der Gründe, weshalb souveräne Nationalstaaten miteinander kooperieren, sich zusammenschließen und dadurch Souveränitätsrechte an supranationale Institutionen abgeben. Darüber hinaus wird eine Lösung angestrebt, wie der traditionelle Nationalstaat überwunden werden kann, um eine friedvolle Kooperation innerhalb Europas gewährleisten zu können.<sup>213</sup>

Es gelingt kaum, den Prozess der Integration im Bereich der inneren Sicherheit mit einem einzelnen Theorieansatz zu erklären, weil dieser Bereich wegen der Wahrnehmung der Staatsaufgaben durch Anwendung des Gewaltmonopols mit dem traditionellen Konzept der nationalstaatlichen Souveränität eng verbunden ist.<sup>214</sup> Bei einem derart umfangreichen Politikbereich tauchen grundsätzlich in jeder Diskussion mehrere Theorien auf.<sup>215</sup> Popper bezeichnet diese Realität als Netz, welches ausgeworfen wird, um die Welt zu erklären, zu verwirklichen und zu beherrschen.<sup>216</sup> Daher bedingt der Integrationsprozess der EU gleichzeitig den Entwicklungsprozess der Theorien, da jede Entwicklung eine gewisse Eigendynamik aufweist.<sup>217</sup>

Im Folgenden wird nun auf konkrete Theorieansätze zu den verschiedenen Formen der europäischen Integration im Bereich der inneren Sicherheit eingegangen. Dazu wird zuerst der Föderalismus als idealisierte Zielsetzung der sowohl supranational als auch nationalstaatlich geprägten Institutionen erläutert, um den (Neo-)Funktionalismus als Ansatz zur supranationalen Integration auf EU-Ebene, und dann den (liberalen) Intergouvernementalismus als Ansatz zur intergouvernementalen Integration sowie die Europäisierung als Prozess zur Erklärung der gesamteuropäischen Integration zu erklären.

## **Föderalismus**

Der Theorieansatz des Föderalismus befand sich zu jeder Zeit im Fokus der Diskussionen, denn er wird als Finalität der europäischen Integration angesehen. Ihm entspringt das utopische Leitbild für die schrittweise Errichtung der „Vereinigten Staaten von Europa“

---

<sup>212</sup> Vgl. Vollrath, Ernst: Was studiert man, wenn man das politische Denken studiert, in: Thompson, Martyn P. (Hrsg.): *Jonh Locke und/and Immanuel Kant*, Berlin 1991, S. 382.

<sup>213</sup> Vgl. Axt, Heinz-Jürgen/Schwarz, Oliver/Wiegand, Simon: *Konfliktbeilegung durch Europäisierung?: Zypernfrage, Ägäis-Konflikt und griechisch-mazedonischer Namensstreit*, Baden-Baden 2008, S. 23.

<sup>214</sup> Vgl. Knelangen, Wilhelm: *Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess ... a.a.O.*, S. 28-32.

<sup>215</sup> Vgl. Frei, Daniel (Hrsg.): *Theorien der internationalen Beziehungen*, München 1977, S. 11.

<sup>216</sup> Vgl. Popper, Karl R.: *Logik der Forschung*, Tübingen 1969, S. 31.

<sup>217</sup> Vgl. Vobruba, Georg: *Die Dynamik Europas*, Wiesbaden 2005, S. 13-25.



sowie eines Bundesstaates nach der Prämisse „function follows form“. Obwohl Föderalismus mit der Vor- und Frühgeschichte der europäischen Integration eng verknüpft ist, spielt er im Bereich der inneren Sicherheit keine bedeutende Rolle, weil er besonders für britische Ohren nach Zentralismus klingt und als Angriff auf die nationale Souveränität verstanden wird.<sup>218</sup>

### **Neo-Funktionalismus**

Der Neo-Funktionalismus ist praktisch den Urvater der Theorien zur europäischen Integration. Kernpunkt bildet die zunehmende Interdependenz zwischen den Staaten. Ziel ist die Überwindung sämtlicher Probleme durch einen Spill-over Effekt (Übertragungseffekt), der die Kompetenzen von der nationalstaatlichen auf die supranationale Ebene überführt.<sup>219</sup> Nach diesem Theorieansatz ist regionale Integration demnach erstrebenswert. Sein Leitbild ist die Erhaltung einer wirtschaftlichen und politischen Union nach der Prämisse „form follows function“.<sup>220</sup> Somit wird dem Prozess beim Neo-Funktionalismus eine wichtige Rolle zugeschrieben. Prinzipiell lässt sich eine Prioritätsliste der Politikbereiche identifizieren, die je nach Dringlichkeit nach und nach supranational integriert werden sollen. Ziel ist die einheitliche Integration im Sinne einer Vollintegration, die primär als Rechtseinheitlichkeit zu verstehen ist.<sup>221</sup> Deswegen kann die Integration im Rahmen des Schengener Prozesses in diesem Sinne interpretiert werden. Die Kontrolle der Außengrenzen ist wegen ihrer Dringlichkeit und Notwendigkeit eher supranational integriert.

Ebenso wie beim Föderalismus ist aber die nationale Souveränität auch hier ein großes Problem. Obwohl der Spill-over-mechanismus Ausgangspunkt für die neofunktionalistische Argumentation ist, wirkt sich dieser Effekt aber nicht in gleichem Maße auf den Bereich der inneren Sicherheit aus. Deswegen bezeichnet Knelangen diesen Spill-over-effekt zwar als notwendige, aber nicht als hinreichende Bedingung für die Dynamik von Integrationsprozessen.<sup>222</sup>

---

<sup>218</sup> Vgl. Große Hüttmann, Martin/Fischer, Thomas: Föderalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden 2005, S. 41-43.

<sup>219</sup> Vgl. Neyer, Jürgen: Welche Integrationstheorie braucht Europa, in: Integration 4/07, S. 383.

<sup>220</sup> Vgl. Wolf, Dieter: Neo-Funktionalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden 2005, S. 65-75.

<sup>221</sup> Vgl. Scharrer, Hans-Eckart: Abgestufte Integration – Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept, in: Integration 4-1981, S. 124.

<sup>222</sup> Vgl. Knelangen, Wilhelm: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess ... a.a.O., S. 48-55.

### **Liberaler Intergouvernementalismus**

Ein weiterer wichtiger Theorieansatz ist der liberale Intergouvernementalismus, der in der supranationalen Integrationskrise der EU 1965/66 als alternativer Erklärungsansatz auftrat. Ausgehend vom Intergouvernementalismus wurde er anhand liberaler Zusätze weiterentwickelt. Seine Motivation besteht im Machterhalt oder auch Balance of Power durch zwischenstaatliche Verhandlungsprozesse und Kompromisslösungen mit Hilfe der intergouvernementalen Institutionen oder Instrumente wie dem Rat der EU, dem Europäischen Rat und den Gipfeltreffen.<sup>223</sup> Sein Leitbild ist die Schaffung einer Konföderation von europäischen Nationen. Wie bereits beim Neo-Liberalismus bildet auch beim liberalen Intergouvernementalismus die steigende Interdependenz zwischen den Staaten den Ausgangspunkt.<sup>224</sup> Der liberale Intergouvernementalismus basiert auf zwischenstaatlicher Kooperation, die durch die zentralen Akteure in Form der Staaten erreicht wird. Diese Akteure sind darum bemüht, ihre Interessen anhand von Verhandlungen und durch Kosten-Nutzen-Analyse zu verwirklichen. Dadurch lässt sich die Realisation der Interessen durch Kooperation als Motor des liberalen Intergouvernementalismus interpretieren. Der überwiegende Teil der inneren Sicherheit der EU ist im Sinne dieses Theorieansatzes organisiert. Es gibt keine supranationale Organisation und Ordnung, sondern eine intergouvernementale Vernetzung,<sup>225</sup> eine vernetzte Ordnung.<sup>226</sup> Dies lässt sich als intergouvernementale Vernetzung zwischen allen nationalen, intergouvernementalen und supranationalen Akteuren bezeichnen.<sup>227</sup> Seine Reichweite erstreckt sich aber nicht auf die Kooperation mit Drittstaaten.

### **Europäisierung**

Der Prozess der Europäisierung wird in dieser Arbeit in Bezug auf bereits vollzogene und mögliche zukünftige Auswirkungen der europäischen Integration auf die Institutionalisierung und Gestaltung der polizeilichen Zusammenarbeit in Europa sowie die Ausdehnung dieser Integration auf die Türkei hinsichtlich der inneren Sicherheit thematisiert. Der Begriff der Europäisierung wurde bislang für verschiedene Entwicklungen genutzt. Allerdings hat dieser

---

<sup>223</sup> Vgl. Fischer, Joschka: Rede von Joschka Fischer am 12. Mai 2000 an der Humboldt-Universität in Berlin ([www.europa-reden.de](http://www.europa-reden.de) – gelesen am 17.09.2009).

<sup>224</sup> Vgl. Steinhilber, Jochen: Liberaler Interouvernementalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden 2005, S. 169-171.

<sup>225</sup> Vgl. Knelangen, Wilhelm: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess ... a.a.O., S. 61-69.

<sup>226</sup> Vgl. Wahl, Reiner: Europäisierung und Internationalisierung: zum Verlust der schützenden Außenhaut der Souveränität, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Europawissenschaft, Baden-Baden 2005, S. 150.

<sup>227</sup> Vgl. Giering, Claus: Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozess der europäischen Integration, Bonn 1997, S. 117.

Begriff im Zuge der fortschreitenden europäischen Integration eine deutlich EU-spezifische Konnotation erhalten. „... 'Europeanization' is most often associated with domestic adaptation to the pressure emanating directly or indirectly from EU membership”.<sup>228</sup> Das war aber keine supranationale Ersetzung, sondern eine europäische Kontextualisierung der Charakteristika von Nationalstaatlichkeit in unterschiedlicher Form und Geschwindigkeit, weil dieser Prozess in jedem Staat Europas anders verläuft.<sup>229</sup>

Als zwei wesentliche Hauptprobleme der Europäisierung identifiziert hier Auel anhand der Forschung von Radaelli zum einen die Definition der Europäisierung (Objekt der Europäisierung) und zum anderen die Grenzen der Europäisierung (das Ausmaß/die Richtung). Darüber hinaus bezeichnet sie die Europäisierung nicht als Integrationstheorie im eigentlichen Sinne, sondern als einen Prozess, der mit den genannten Integrationstheorien erklärt werden kann.<sup>230</sup> Zwar wurde die Europäisierung im Laufe der Zeit von vielen Wissenschaftlern definiert. Die gemeinsamen Merkmale all dieser Definitionen sind der Prozess und Anpassung sowie Transformation in Richtung Europa.<sup>231</sup> Deswegen wird die Europäisierung verallgemeinernd als „domestic adaption to European regional integration“<sup>232</sup> definiert. Die beiden folgenden Definitionen haben hier aber eine besondere Bedeutung, um die Veränderungen in der (türkischen) inneren Sicherheitspolitik gut zu erfassen.

- „... Europeanisation is always (to a certain extent) a process of domestic political change caused (somehow) by processes of European integration”.<sup>233</sup>
- „Europeanisation consists of processes of a) construction, b) diffusion and c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things', and shared beliefs and norms which are first defined and

---

<sup>228</sup> Featherstone, Kevin: Introduction: in the Name of 'Europe', in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.): *The Politics of Europeanization*, Oxford 2003, S. 7. (<http://www.oup.co.uk/pdf/0-19-925209-2.pdf> – gelesen am 12.5.2008).

<sup>229</sup> Vgl. Sturm, Roland: Was ist Europäisierung: Zur Entgrenzung und Einbindung des Nationalstaats im Prozess der europäischen Integration; in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): *Europawissenschaft*, Baden-Baden, 2005, S. 102.

<sup>230</sup> Vgl. Auel, Katrin: Europäisierung nationaler Politik, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2006, S. 295-297.

<sup>231</sup> Vgl. Axt, Heinz-Jürgen/Schwarz, Oliver/Wiegand, Simon: *Konfliktbeilegung durch Europäisierung? ...* a.a.O., S. 23.

<sup>232</sup> Vink, Maarten P./Graziano, Paolo: Challenges of a New Research Agenda, in: Dies. (Hrsg.): *Europeanization. New Research Agendas*, Houndmills u.a. 2007, S. 7.

<sup>233</sup> Vink, Maarten P.: What is Europeanisation? and Other Questions on a New Research Agenda, in: *European Political Science*, 3 (2003) 1, S. 66-74, (<http://www.essex.ac.uk/ecpr/publications/eps/onlineissues/autumn2003/research/vink.htm> – gelesen am 11.05.2008).

consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures and public policies”.<sup>234</sup>

Dieser Prozess umfasst nicht nur die Gesetzgebung, darunter auch Verordnungen und Richtlinien, sondern den gesamten Bereich der europäischen Politikformulierung von der Entstehung bis zur Verbreitung und Verfestigung. „Somit ist Europäisierung kein monokausaler Prozess, sondern beschreibt ein ‚Geben‘ und ‚Nehmen‘ europäischer Politik und europäischen Rechts einerseits und nationaler Politik, nationaler Verwaltung und nationalem Recht andererseits”.<sup>235</sup> Parallel dazu sieht Nettesheim die Europäisierung als eine Brücke zwischen der Dynamik nationalstaatlicher und europäischer Politik oder eine Transformation der nationalstaatlichen Politik auf die europäische Politik.<sup>236</sup> Europäisierung kann also verstanden werden als regionale Veränderung der politischen Ordnung und der Rechtsordnung<sup>237</sup> sowie als die Anpassung nationaler Verhältnisse an EU-Standards.<sup>238</sup>

Das weitere Problem ist hier die Bestimmung der Grenzen der Europäisierung. Ausmaß und Reichweite der Europäisierung werden von vielen Autoren klassifiziert.<sup>239</sup> In dieser Arbeit wird aber die Qualifikation von Gläßner und Lorenz benutzt, um Ausmaß und Reichweite von Europäisierung in Bezug auf die innere Sicherheit auch in der Türkei zu erklären. Sie kategorisieren das Ausmaß von Europäisierung nach dem Anpassungsdruck als „gar nicht, schwach, moderat, stark oder vollständig ausgeprägt”.<sup>240</sup> Diese Klassifikation wird später im vierten Kapitel eingehend erläutert und die Europäisierung der Inneren Sicherheit in der EU und in der Türkei nach dieser Skala bewertet. Börzel und Risse kritisieren aber diesen Ansatz (Form des Anpassungsdrucks) als eine notwendige, aber keinesfalls eine hinreichende Voraussetzung für die Erklärung von Europäisierungsprozessen.<sup>241</sup> Denn dieser Ansatz wird durch eine weitere Ausdifferenzierung nach den jeweiligen Integrationsbereichen ergänzt.<sup>242</sup>

---

<sup>234</sup> Radaelli, Claudio M.: Europeanisation: Solution or Problem?, in: European Integration Online Papers, 8 (2004) S. 3 (<http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf> – gelesen am 11.05.2008).

<sup>235</sup> Demmke, Christoph: Die Europäisierung der öffentlichen Dienste: Zwischen nationaler Souveränität und Rechtsangleichung, in: Zeitschrift für Tarifrecht (ZTR), München 1/2005, S. 2.

<sup>236</sup> Vgl. Nettesheim, Martin: Europäische Integration und Europäisierung der Demokratietheorie, in: Dörr, Oliver (Hrsg.): Ein Rechtslehrer in Berlin, Berlin 2004, S. 56.

<sup>237</sup> Vgl. Wahl, Reiner: Europäisierung und Internationalisierung: Zum Verlust der schützenden Außenhaut der Souveränität, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Europawissenschaft, Baden-Baden 2005, S. 148.

<sup>238</sup> Vgl. Kramer, Heinz: Die Türkei im Prozess der Europäisierung, in: APuZ 33-34/2004, S. 9.

<sup>239</sup> Vgl. Axt, Heinz-Jürgen/Schwarz, Oliver/Wiegand, Simon: Konfliktbeilegung durch Europäisierung? ... a.a.O., S. 30-31.

<sup>240</sup> Gläßner, Gert-Joachim/Lorenz, Astrid: Europäisierung der Politik innerer Sicherheit ... a.a.O., S. 12.

<sup>241</sup> Vgl. Börzel, Tanja A./Risse, Thomas: Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.): The Politics of the Europeanization, Oxford 2003, S. 57-80.

<sup>242</sup> Vgl. Axt, Heinz-Jürgen/Schwarz, Oliver/Wiegand, Simon: Konfliktbeilegung durch Europäisierung? ... a.a.O., S. 33.

Da der Forschungsbereich dieser Arbeit nur ein bestimmtes Teil der Integration (innere Sicherheit) ist, spielt diese Kritik hier keine große Rolle.

Im Forschungsbereich der Europäisierung werden die Faktoren analysiert, welche die Wechselwirkungen zwischen der supranationalen und der nationalen Ebene beeinflussen. Weiterhin wurden hier die folgenden alternativen Argumentationen entwickelt:

- Erhöhung der Handlungsautonomie der nationalen Regierungen gegenüber anderen Akteuren.
- Eröffnung neuer politischer Handlungsoptionen und Ressourcen für die subnationalen und gesellschaftlichen Akteure.
- Weder Stärkung noch Schwächung der nationalen Regierungen gegenüber anderen Akteuren.<sup>243</sup> Hier wird analysiert, welche dieser Faktoren bei der Gewährleistung der inneren Sicherheit in der Türkei in Bezug auf die Bekämpfung des Terrorismus eine Rolle spielen.

Darüber hinaus werden aber nicht nur die nationalen Effekte europäischer Politik untersucht, sondern auch die Effektivität der Umsetzung und Durchführung europäischer Maßnahmen betrachtet.<sup>244</sup>

Um die Europäisierung stufenweise vollständig zu verwirklichen, zählt insbesondere Heather Grabbe fünf verschiedene Mechanismen auf:<sup>245</sup>

- Die Bereitstellung legislativer und institutioneller Modelle zur Erleichterung der Europäisierung;
- die Leistung finanzieller Hilfen und technischer Unterstützung zur Förderung der Europäisierungsbestrebungen;
- das Benchmarking und Monitoring zur Kontrolle des Europäisierungsprozesses;
- die Beratung und das Twinning zur Förderung des Europäisierungsprozesses;
- die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen zur Unterstützung des Beitrittsprozess (so genanntes Gatekeeping)<sup>246</sup>

Alle diese Mechanismen funktionieren in der Türkei, aber die Twinning-Projekte,<sup>247</sup> welche später im dritten Kapitel noch detailliert erörtert werden, spielen bei der

---

<sup>243</sup> Vgl. Knill, Kristoph: Die EU und die Mitgliedstaaten, in: Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Peters, Dirk/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank/Wagner, Wolfgang (Hrsg): Die EU - Theorien und Analysenkonzepte, Paderborn 2005, S. 153-155.

<sup>244</sup> Vgl. Ebda., S. 166.

<sup>245</sup> Vgl. Grabbe, Heather: Europeanisation goes East: power and uncertainty in the EU accession process, in: Kevin Featherstone/Claudio M. Radaelli (Hrsg.): The politics of Europeanization, Oxford 2003, S. 312 ff.

<sup>246</sup> Vgl. Axt, Heinz-Jürgen/Schwarz, Oliver/Wiegand, Simon: Konfliktbeilegung durch Europäisierung? ... a.a.O., S. 38.

Transformation der inneren Sicherheit der Türkei und der Neugestaltung der türkischen Polizei eine wichtige Rolle.

Die Europäisierung hat unterschiedliche institutionelle und gesellschaftliche Folgen. Um diese Folgen zu erklären, wurden verschiedene Europäisierungsmodelle entwickelt.

Nach der Klarheit der Integrationsrichtung wird die Europäisierung als vertikal und horizontal kategorisiert. Bei der vertikalen Integration lassen sich weiterhin die positive und die negative Integration unterscheiden. Gemeinsame Merkmale der vertikalen Integration stellen eine klare Richtung auf Veränderungen nationaler Strukturen und ein hierarchisches Eingreifen der EU-Organe in die Politik der nationalen Staaten durch Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen oder Urteile dar. Bei der positiven Integration wird aber ein bestimmtes Politikmodell wie die Währungsunion entwickelt und anhand dessen eine Beeinflussung der nationalen Politiken verwirklicht. Daher ist das so genannte „Goodness of fit“ einen wichtigen Erklärungsansatz der positiven Integration, der den harten Anpassungsdruck und rechtlichen Zwang beschreibt. Bei der negativen Integration hingegen gibt es kein konkretes Modell sondern lediglich eine Regulierung, wie zum Beispiel eine regulative Wettbewerbsform wie den Gemeinsamen Markt. Zu den Mechanismen der negativen Integration zählen vor allem die Bestimmung der Rahmenbedingungen sowie die Umverteilung von Macht und Ressourcen. Bei der horizontalen Kooperation kann man weder von einer klaren Richtung noch von einem hierarchischen Eingreifen reden. Es gibt keinen Anpassungsdruck und die nationalen Politiken werden durch Veränderung nationaler Ideen und Annahmen sowie durch „soft framing“ wie etwa der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit europäisiert. Hierbei ist die EU nicht aktiv als Gesetzgeber tätig, sondern dient eher als Arena.<sup>248</sup> Die folgende Tabelle zeigt die relevanten Erklärungsfaktoren der Europäisierung nochmals graphisch übersichtlich.

---

<sup>247</sup> Die Twinning-Projekte wurden 1998 von der Europäischen Kommission entwickelt zur Anwendung der institutionellen Gestaltung von Beitrittskandidatenländern.

<sup>248</sup> Vgl. Auel, Katrin: Europäisierung nationaler Politik ... a.a.O., S. 303-309.

**Abb. 10: Relevante Erklärungsfaktoren der Europäisierung**

Art der Politik		Beispiele für Politikbereiche	Maßgeblicher Erklärungsansatz
vertikale Integration	<b>positive Integration</b>	Umweltpolitik, Verbraucherpolitik, Wirtschafts- und Währungsunion, gemeinsame Agrarpolitik	„Goodness of fit“, harter Anpassungsdruck, rechtlicher Zwang
	<b>negative Integration</b>	Binnenmarkt, Versorgungssektoren (Strom, Telekommunikation ...)	regulativer Wettbewerb, Veränderung der „opportunity structures“, Bestimmung der Rahmenbedingungen, Umverteilung von Macht und Ressourcen
<b>horizontale Kooperation</b>		Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit (PJJS)	„Soft Framing“, Perzeption und Konzeption politischer Probleme, Prozesse der Diffusion von Ideen, Lern- und Sozialisationsprozessen

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Bulmer/Radaelli 2005, S. 354.

Der Europäisierungsprozess hat unterschiedliche Auswirkungen. Hinsichtlich der Auswirkungen der Europäisierung ist vor allem die Frage von Interesse, welche Reaktionen unter welchen Bedingungen von den Nationalstaaten zu erwarten sind, wenn die europäische Herausforderung auf die nationalstaatliche Realität trifft. Theoretischer Ausgangspunkt zu den Überlegungen der Europäisierungswirkungen ist die so genannte Misfit- oder Mismatch-Hypothese. Sie geht davon aus, dass es nur im Falle einer Unvereinbarkeit der europäischen Herausforderungen mit nationalen Entscheidungsverfahren, Willensbildungsprozessen, nationaler Politikkultur und Realität der Politikfelder zu Reaktionen auf der nationalstaatlichen Ebene kommt. Die Reaktion in Form einer nationalstaatlichen Irritation bildet die notwendige Voraussetzung für Anpassungsprozesse des Nationalstaates, ist aber allein nicht ausreichend. In diesem Sinne muss sich also zuerst eine Gelegenheit für die Europäisierung ergeben. Das tatsächliche Ergebnis als europäisierte Realität muss allerdings gesondert analysiert und erklärt werden.<sup>249</sup>

Im Rahmen der Misfit-Hypothese postulieren Börzel und Risse als Gesetzmäßigkeit, dass der Anpassungsdruck umso höher ausfällt, je geringer die Kompatibilität zwischen europäischen und nationalen Prozessen, Politiken und Institutionen ist.<sup>250</sup> Diese These zollt allerdings der Alternative einer Übereinstimmung von europäischen Herausforderungen und nationaler Realität keinerlei Beachtung.<sup>251</sup> Im Bereich der materiellen Analyse von Politikfeldern ist diese Annahme durchaus berechtigt. In der Realität hingegen veränderten

<sup>249</sup> Vgl. Sturm, Roland: Was ist Europäisierung ... a.a.O., S. 116.

<sup>250</sup> Vgl. Börzel, Tanja A./Risse, Thomas: Conceptualizing the Domestic Impact of Europe ... a.a.O., S. 61.

<sup>251</sup> Vgl. Duina, Francesco G.: Harmonizing Europe. Nation-States within the Common Market, New York 1999, S. 7.

sich nationale Institutionen im Rahmen des Europäisierungsprozesses, obwohl keine Diskrepanz zwischen institutioneller Struktur und europäischer Herausforderung bestand. Allerdings sind diese Änderungen als Effizienzanpassungen zu verstehen, die kein grundsätzliches Umdenken erfordern. Somit kann die Europäisierungsherausforderung nicht als „Fremdkörper“ im nationalen politischen Entscheidungsprozess betrachtet werden. Hinsichtlich des Willensbildungsprozesses ergibt sich ein ähnliches Bild, wie etwa bei der europäischen Orientierung der deutschen Verbandspolitik. Die folgende Abbildung erklärt die vier Zustände und resultierenden Reaktionen der Europäisierungswirkungen im Sinne einer Spieltheorie. Ausgehend von einer Diskrepanz (Misfit) erfolgt entweder eine Anpassung durch politischen Wandel oder eine Verweigerung durch lediglich formale Anpassung (opting out). Bei einer Übereinstimmung jedoch erfolgt die Anpassung in gemilderter Form als Effizienzanpassung, wohingegen sich ein Widerstand in der Überwindung irrationaler Irritationen manifestiert.<sup>252</sup>

Die Europäisierung im Bereich der inneren Sicherheit wird in dieser Arbeit nach diesem Format erörtert und der Anpassungsdruck in der Türkei nach der folgenden Tabelle analysiert.

**Abb. 11: Europäisierungswirkungen**

	<b>Fit</b>	<b>Misfit</b>
<b>Anpassung</b>	Effizienzanpassung	Anpassung durch politischen Wandel
<b>Widerstand</b>	Überwindung irrationaler Irritationen	formale Anpassung (opting out)

Quelle: Darstellung von Sturm 2005, S. 117.

Allgemein lässt sich sagen, dass die Europäisierung sich auf alle drei Dimensionen des Politikbegriffes, nämlich inhaltliche Dimension (policy), Prozessdimension (politics) und institutionelle Dimension (polity) erstreckt. Die Untersuchungen konzentrieren sich in räumlicher Hinsicht insbesondere auf Europäisierungseffekte in den EU-Mitgliedsstaaten. Aber auch außerhalb der EU, wie etwa in der Schweiz, in Norwegen oder den mittel- und süd-osteuropäischen Beitrittsländern, sind vermehrt Wirkungen der Europäisierung zu erkennen. Hier wird die innere Sicherheit der Türkei als Sonderfall kritisiert. Hinsichtlich der inhaltlichen Dimension zeigen sich nationale Auswirkungen der Europäisierung besonders in der Implementierung europäischer Politikvorgaben. Hinsichtlich der Prozessdimension lassen sich insbesondere Effekte auf die Herausbildung, Aggregation und Repräsentation nationaler

<sup>252</sup> Vgl. Sturm, Roland: Was ist Europäisierung ... a.a.O., S. 116-117.



Interessen erkennen. Die Entstehung von europäischen Interessenverbänden wirken etwa auf die nationalen Prozesse der Interessenvermittlung. Hinsichtlich der institutionellen Dimension hingegen lassen sich durchaus Untersuchungen über Auswirkungen europäischer Integration auf nationale Institutionen finden. So ließen sich vielfältige Effekte herausarbeiten, wie etwa die Rückkopplung auf staatliche Strukturen im Bereich der Kompetenzverteilung zwischen unterschiedlichen Ebenen oder auf Verwaltungstraditionen. Aber es werden auch Effekte auf die Beziehungsmuster zwischen unterschiedlichen staatlichen Ebenen (etwa Bund und Länder), die nationalen Identitäten und Rechtssysteme und die Governance-Strukturen deutlich.<sup>253</sup>

In diesem Sinne wird das Gesamtbild der Türkei nachgezeichnet und die Entwicklungstendenzen im Bereich der inneren Sicherheit werden untersucht.

Zusammenfassend lässt sich somit sagen, dass Europäisierung die Transformation nationaler Politik und Politikstrukturen eine Reaktion auf den Prozess der europäischen Integration (EU) (downloading of policies) ist, was teilweise auch durch Instrumentalisierung der EU für die innerstaatliche Durchsetzung dieser Anpassungen (uploading of policies) geschieht.<sup>254</sup> Allerdings variiert die Europäisierung von Sektor zu Sektor und von Staat zu Staat.<sup>255</sup>

In dieser Arbeit wird im Folgenden Bezug genommen auf die innere Sicherheit Europas und insbesondere auf die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen der EU und der Türkei. Hierbei wird demnach geprüft, welche Faktoren, Mechanismen und Folgen in diesem Zusammenhang gültig sind. Weiterhin wird die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit polizeilicher Aktivitäten genauer beleuchtet. Die Kapazität der Türkei zur Umsetzung der inneren Sicherheitspolitik und zur Instrumentalisierung der EU sowie die Erscheinungsformen der Erklärungsansätze zur Europäisierung im Bereich der inneren Sicherheit werden im vierten Kapitel noch näher beleuchtet. Es wird auch erforscht, welches Europäisierungsmodell und welche Europäisierungswirkung maßgebend sind für die Europäisierung der inneren Sicherheit. Besonderes Augenmerk wird hierbei auf die Türkei als betroffenes Land gelegt, wobei nochmals eine Konzentration auf die Bekämpfung des Terrorismus als betroffener Sektor vorgenommen wird.

---

<sup>253</sup> Vgl. Knill, Kristoph: Die EU und die Mitgliedstaaten ... a.a.O., S. 156-157.

<sup>254</sup> Vgl. Börzel, Tanja: Pace-setting, Foot-dragging, and Fence-sitting: Member State Responses to Europeanization, in: Journal of Common Market Studies 2/2002, S. 193-214.

<sup>255</sup> Vgl. Knill, Kristoph: Die EU und die Mitgliedstaaten ... a.a.O., S. 157.



## **2 INNERE SICHERHEIT IN DER EU**

### **2.1 Was ist die EU in Bezug auf die innere Sicherheit? Eine Staatenverbund ohne Rechtspersönlichkeit**

Nach der Struktur der EU sind die Mitgliedsstaaten Träger der Union und die Union selber ist keine eigene völkerrechtliche oder innerstaatliche Rechtspersönlichkeit, wie im Art. 281 EGV (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften) für die Gemeinschaft vorgesehen wurde. Deswegen kann die EU nicht als ein Vertragspartner betrachtet werden. Zwar sehen die Bestimmungen des Art. 24 und die entsprechenden Vorschriften des Art. 38 EUV (Vertrag zur Gründung der Europäischen Union) eine Übertragung der Zuständigkeiten von den Mitgliedsstaaten auf die EU vor, aber nach der durch den Vertrag von Nizza neu eingefügten Regelung (Art. 24 Abs. 6 EUV) binden diese geschlossenen Übereinkünfte nur die Organe der Union. Die EU lässt sich somit auch in Bezug auf die innere Sicherheit als ein Staatenverbund mit supranationalen und intergouvernementalen Elementen, aber ohne eigene Rechtspersönlichkeit beschreiben.<sup>256</sup> Mit der Ratifikation der EU-Verfassung könnte die EU ihre Rechtspersönlichkeit gewinnen oder ihre längst überfällige Rechtsposition klarstellen. Damit könnte die EU ihre Stellung im Völkerrecht aber nicht nur in formaler Hinsicht durch Nutzung aller Instrumente internationalen Handelns, sondern vor allem auch im Hinblick auf die politische Wahrnehmung der EU als internationaler Akteurin durch Identifizierung als eine von ihren Mitgliedern in der gewissen Masse losgelöste Rechtsentität verbessern.<sup>257</sup>

#### **2.1.1 Ziel und Aufgabe der EU: Eine immer engere Union**

Seit dem Schumann-Plan hat sich eine immer engere und immer mehr Staaten umfassende Union der Völker Europas entwickelt, in der die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst transparent und bürgernah getroffen werden. Die Formulierung „Völker Europas“ ist die Legitimationsgrundlage der EU und die andere Formulierung „immer engere Union“ beschreibt eine offene und nicht rückwärts gewandte Entwicklung sowie eine Transformation vom Instrument der rein intergouvernementalen Kooperation zum mit der EG (Europäische Gemeinschaft) erreichten gemeinschaftlichen

---

<sup>256</sup> Vgl. Geiger, Rudolf: EUV/EGV ... a.a.O., S. 11.

<sup>257</sup> Vgl. Hilmes, Christian: Die EU als Partei völkerrechtlicher Verträge, Frankfurt 2006, S. 114-115.

Besitzstand wie bei der Asyl- und Einwanderungspolitik.<sup>258</sup> Vertragsziel der Verwirklichung einer immer engeren Union ist demnach die Vertiefung und Verdichtung der Integration sowie die Erweiterung der Integration in Richtung einer politischen Union, was auch die Verbesserung der demokratischen Legitimation innerhalb der EU voraussetzt.<sup>259</sup>

Ziel der EU im Rahmen der immer engeren Union und in Bezug auf die innere Sicherheit ist die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie die Gewährleistung eines hohen Maßes an Sicherheit durch die Kontrollen an den Außengrenzen (supranationales Gemeinschaftsrecht) und durch die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität mittels der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (intergouvernementales Unionsrecht) gemäß Art. 2 EUV. „Die hier aufscheinende Perspektive einer ihren Bürgern (den Unionsbürgern) in einem lebensweltlich erfahrbaren einheitlichen territorialen Raum ohne Binnengrenzen Freiheit, Sicherheit und Recht gewährleistenden und so einen einheitlichen befriedeten Raum bezweckenden Union kommt der klassischen Vorstellung eines seinen Staatsbürgern im Staatsgebiet Freiheit, Sicherheit und Recht gewährleistenden und einen befriedeten Raum bezweckenden Staates – jedenfalls der gewählten Formulierung nach – bereits sehr nahe, bringt jedenfalls den qualitativen Sprung der Weiterentwicklung der Union weg von einer den einzelnen nur als Marktbürger in den Blick nehmenden Wirtschaftsgemeinschaft hin zu einer dem einzelnen als solchen (als Unionbürger) gegenüberstehenden und ihm gegenüber auch Funktionen aus dem klassischen Bereich der Gewährleistung von Freiheit, Sicherheit und Recht wahrnehmenden politischen Union eindrucksvoll zum Ausdruck“.<sup>260</sup> Die Aufgabe der Union ist es hier, die Beziehungen zwischen den Mitgliedsstaaten sowie zwischen ihren Völkern kohärent und solidarisch zu gestalten (Art. 1 EUV).

### **2.1.2 Prinzipien der EU in Bezug auf innere Sicherheit**

Die EU hat verschiedene Prinzipien von der Gestaltung der Beziehungen bis zur Erfüllung der Aufgaben, die sich auch auf den Bereich der inneren Sicherheit erstrecken. Die Entscheidungen innerhalb der EU sollen z.B. möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden (Art. 1 EUV). Sinn und Zweck der Prinzipien von „Transparenz“ und „Bürgernähe“ sind, die demokratische Legitimation innerhalb der EU zu erhöhen. Später

---

<sup>258</sup> Vgl. Blanke, Hermann-Josef: Kommentar zum Art. 1 EUV, in: Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.): Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, Darmstadt 2002, S. 5-7.

<sup>259</sup> Vgl. Knelangen, Wilhelm: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess ... a.a.O., S. 139.

<sup>260</sup> Möstl, Markus: Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ... a.a.O., S. 626.

wird die Bedeutung der demokratischen Legitimation für die innere Sicherheit detailliert untersucht. Hier werden wir uns auf die folgenden Prinzipien der EU konzentrieren.

Die EU sieht eine kohärente und solidarische Gestaltung der Beziehungen zwischen den Mitgliedsstaaten sowie zwischen ihren Völkern vor (Art. 1 EUV). Während sich das Prinzip „Kohärenz“ auf die Notwendigkeit der gegenseitigen Abstimmung und der widerspruchsfreien Gestaltung der Beziehungen bezieht, fordert das Prinzip „Solidarität“ vielmehr die Stärkung des gegenseitigen Zusammenhalts mit dem Gebot der Rücksicht auf die dadurch für andere Mitgliedsstaaten entstehenden Lasten.<sup>261</sup> Blanke kategorisiert die Kohärenz als innere (Wahrung des Zusammenhalts der Union im Inneren), äußere (gemeinsames Auftreten gegenüber Drittstaaten) und inhaltliche (Widerspruchsfreiheit).<sup>262</sup> Adressaten des Kohärenzgebots sind demnach die Mitgliedsstaaten, der Rat sowie die Kommission. Im Bereich der inneren Sicherheit sind alle Dimensionen dieses Prinzips von der Harmonisierung der Vorschriften bis zur polizeilichen und justiziellen Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten und mit Drittstaaten vorausgesetzt. Außerdem gibt die Politik der inneren Sicherheit dem Solidaritätsprinzip eine besondere Bedeutung. Am 25. März 2004 wurde die so genannte „Deklaration zur Solidaritätsklausel“<sup>263</sup> verabschiedet. Grundsätzlich wurde also nicht die Solidaritätsklausel als solche beschlossen, sondern nur eine Deklaration für die Förderung der Mitgliedsstaaten zum Handeln im Geiste der Solidaritätsklausel (Art. 2 der Deklaration), wie sie in Art. 43 der gescheiterten Verfassung festgehalten ist. Diese Deklaration ist politisch und moralisch verbindlich, aber rechtlich nicht. Es liegt auch auf jeden Fall kein Automatismus vor. Die erste Verantwortung für das Handeln nach einem Terrorangriff liegt beim angegriffenen Staat. Diese Deklaration wurde z.B. von der britischen Regierung nach den Anschlägen in London nicht angerufen. Träger der Solidarität sind die Mitgliedsstaaten. Diese können alle adäquaten Mittel nach eigenem Ermessen zum Einsatz bringen. Militärische Mittel werden explizit genannt. Welcher Art diese Mittel sind und in welchem Umfang sie eingesetzt werden, entscheidet also der Solidarität leistende Staat. Dieses Prinzip wird im Haager Programm der Kommission vom 10. Mai 2005<sup>264</sup> auch als eine der zehn Prioritäten des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts festgestellt.<sup>265</sup>

---

<sup>261</sup> Vgl. Geiger, Rudolf: EUV/EGV ... a.a.O., S. 13.

<sup>262</sup> Vgl. Blanke, Hermann-Josef: Kommentar zum Art. 1 EUV ... a.a.O., S. 20.

<sup>263</sup> Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus, in: Dok. 10585/04, Brüssel, den 25. März 2004.

<sup>264</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre. Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, vom 10.5.2005, in: KOM (2005) 184 endgültig.

<sup>265</sup> Diese zehn Prioritäten sind Stärkung der Grundrechte und der Unionsbürgerschaft; Bekämpfung des Terrorismus; Ausgewogenes Konzept zur Steuerung der Migrationsströme; Gemeinsames Asylverfahren; Maximierung der positiven Auswirkungen der Einwanderung; Integrierter Schutz an den Außengrenzen der

Die Ziele der EU sollen unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips bestimmt und verwirklicht werden (Art. 2 EUV). Für den Bereich der inneren Sicherheit bedeutet dies, dass die Union ihre im Unionsvertrag definierten Kompetenzen nicht ausüben darf, wenn der einzelne Mitgliedsstaat die Kriminalität auch ohne Maßnahmen der Union ausreichend bewältigen kann.<sup>266</sup> Die Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus wird z.B. nach diesem Prinzip in den Tätigkeitsbereich der Union aufgenommen und die Maßnahmen werden auf Unionsebene getroffen. Hier muss aber betont werden, dass dieses Prinzip in der Diskussion über die Weiterentwicklung der PJZS wegen in den gesellschaftlichen Einstellungen und Traditionen wurzelnden nationalen Ansätzen bislang nur eine sehr beschränkte Rolle gespielt hat.<sup>267</sup> Die Nichtberührungsklausel zugunsten der Kompetenz der Mitgliedsstaaten spielt eine andere Rolle. Diese Klausel wird später in diesem Kapitel noch mal eingehend erläutert.

Außerdem müssen die Maßnahmen zur Erreichung der Ziele der EU neben dem Kohärenzgebot nach dem Kontinuitätsprinzip und unter gleichzeitiger Wahrung und Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstands getroffen werden (Art. 3 EUV). Das Prinzip der Kontinuität dient hier als eine Ergänzung des Kohärenzgebotes und sichert die Dauerhaftigkeit von Maßnahmen unabhängig von politischen und personellen Veränderungen<sup>268</sup> auch im Bereich der inneren Sicherheit.<sup>269</sup> Unter der Wahrung und Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstands versteht man die Vorrangigkeit des Gemeinschaftsrechts. Deswegen dürfen die Maßnahmen zur inneren Sicherheit das Gemeinschaftsrecht auch nicht verletzen.

Die Grundsätze der Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Rechtsstaatlichkeit sind die weiteren Prinzipien der EU in Bezug auf die innere Sicherheit (Art. 6 EUV). Die Bedeutung dieser Prinzipien bei der Gewährleistung der inneren Sicherheit wird in diesem Teil der Arbeit detailliert erörtert. Hier soll betont werden, dass diese Grundsätze allen Mitgliedsstaaten gemeinsam und eine Beitrittsvoraussetzung für Kandidatenländer sind. Gegen den Bruch dieser Grundsätze hat die EU einen Sanktionsmechanismus. Wurde nach dem Sanktionsverfahren eine Verletzung der Grundsätze festgestellt, so kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen, bestimmte

---

Union; Datenschutz und Informationsaustausch im richtigen Verhältnis; Organisierte Kriminalität: Ausarbeitung eines strategischen Konzepts; Ein leistungsfähiger europäischer Rechtsraum für alle; Verantwortung und Solidarität gemeinsam ausüben.

<sup>266</sup> Vgl. Geiger, Rudolf: EUV/EGV ... a.a.O., S. 13.

<sup>267</sup> Vgl. Monar, Jörg: Auf dem Weg zu einem Verfassungsvertrag: Der Reformbedarf der Innen- und Justizpolitik, in: *Integration* 1/03, S. 37.

<sup>268</sup> Vgl. Blanke, Hermann-Josef: Kommentar zum Art. 1 EUV ... a.a.O., S. 36.

<sup>269</sup> Vgl. Badura, Peter: Staatsrecht, München 1996, S. 1.

Rechte auszusetzen, die sich aus der Anwendung dieses Vertrags auf den betroffenen Mitgliedsstaat herleiten, einschließlich der Suspendierung der Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedsstaates im Rat (Art. 7 EUV). Sinn und Zweck dieser Grundsätze sind die Herstellung gemeinsamer Werte und Normen. Denn die EU kann ihre Identität nur auf dem Recht basieren und die Ordnung der EU kann von allen Teilen der Gesellschaften nur unter diesen Umständen als eine legitime Ordnung akzeptiert werden.<sup>270</sup>

Das andere Prinzip der EU in Bezug auf die innere Sicherheit, das als Motor der Integration bezeichnet wird, ist das Vertrauensprinzip. „Der Aufbau eines Gemeinsamen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist ohne gegenseitiges Vertrauen in die rechtsstaatlichen Strukturen der anderen Mitgliedsstaaten nicht denkbar. So schreibt etwa der europäische Haftbefehl die Auslieferung von Straftätern vor, ohne dass der Auslieferungsstaat eine inhaltliche Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit vornehmen könnte. Könnte denn ein solches Vertrauen im Verhältnis zur Türkei – auch wenn bis zum Beitritt noch eine Reihe von Jahren vergehen werden – tatsächlich voll verantwortet werden?“<sup>271</sup> Zwar war am Anfang das Gründungsmotiv der Montanunion nicht Vertrauen, sondern die Überwindung des Misstrauens zwischen den Ländern Europas. Die EU hat aber ihre Fähigkeiten durch Vertrauen verbessert und die Politiken im Bereich der ersten Säule supranational organisiert. Vertrauen ist auch eine der Voraussetzungen der Solidarität und der Zusammenarbeit. Dadurch kann eine Zusammenarbeit zur Erstellung kollektiver Güter trotz Differenzen und Unterschieden verwirklicht und eine richtige Solidarität hergestellt werden. Vertrauen ist ein Indikator für die Integration Europas. Wie Max Weber definiert hat, können die Europäer erst durch Solidarität und gegenseitiges Vertrauen als eine gemeinsame Nation bezeichnet werden.<sup>272</sup>

Wie ich im ersten Teil dieser Arbeit erklärt habe, wächst die Interdependenz der Staaten immer weiter und damit auch die Notwendigkeit der zwischenstaatlichen Kooperation. Das Vertrauensprinzip tritt hier als ein wesentlicher Einflussfaktor zwischen den voneinander abhängigen Staaten auf.<sup>273</sup> Werden gemeinschaftliche Institutionen in einem Klima von gegenseitigem Misstrauen errichtet, macht dies die Kooperation schwieriger und das System komplizierter. Jazbec erklärt die Bedeutung des Vertrauens in diesem Sinne: „[...]

---

<sup>270</sup> Vgl. Glaeßner, Gert-Joachim: Sicherheit und Freiheit ... a.a.O., S. 3-6.

<sup>271</sup> Langenfeld, Christine: Erweiterung ad infinitum? – Zur Finalität der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2/2005, S. 73.

<sup>272</sup> Vgl. Delhey, Jan: Transnationales Vertrauen in der erweiterten EU, in: APuZ B 38/2004, S. 6.

<sup>273</sup> Vgl. Bleckmann, Albert: Allgemeine Staats- und Völkerrechtslehre ... a.a.O., S. 55.

gegenseitiges Kennen und Vertrauen stärkt die Möglichkeit der Zusammenarbeit und vergrößert die Stabilität und Sicherheit im regionalen und globalen Umfeld”.<sup>274</sup>

### **2.1.3 Die Rolle der Organe der EU im Bereich der inneren Sicherheit**

Art. 28 Abs. 1 (im Rahmen der GASP) und Art. 41 Abs. 1 (im Rahmen der PJZS) regeln die Organvorschriften auch in Bezug auf die (innere) Sicherheit. Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission sind nach dieser Regelung die Organe der EG, die aber auch Funktionen im Bereich des EUV wahrzunehmen haben. Sie sind also die gemeinsamen Organe für alle drei Säulen. Art. 14, 16, 18, 21, 24, und 27 im Rahmen der GASP sowie Art. 34, 36 und 39 im Rahmen der PJZS regeln die Rolle dieser Organe in Bezug auf die innere Sicherheit.

Der Europäische Rat ist das politische Hauptorgan der EU, das sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten sowie aus dem Präsidenten der Kommission auf höchster politischer Ebene auch mit der Unterstützung der Minister für auswärtige Angelegenheiten der Mitgliedsstaaten und eines Mitglieds der Kommission zusammensetzt. Sie treten mindestens zweimal im Jahr unter dem Vorsitz des Staats- oder Regierungschefs des Mitgliedsstaates zusammen, der im Rat den Vorsitz innehat. Der Europäische Rat ist verpflichtet, dem Europäischen Parlament nach jeder Tagung Bericht zu erstatten und ihm alljährlich einen schriftlichen Bericht über die Fortschritte der Union vorzulegen (Art. 4 EUV). Die einzige Funktion des Europäischen Rates ist die Förderung der Entwicklung der EU und die Festlegung der allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung (Art. 4 EUV). Diese Funktion erstreckt sich auch auf den Bereich der (inneren) Sicherheit. Im Rahmen der GASP bestimmt er die Grundsätze sowie die allgemeinen Leitlinien und er beschließt die gemeinsamen Strategien (Art. 13 EUV). Die ESS wurde z.B. in diesem Sinne von dem Europäischen Rat auf seiner Tagung am 12. und 13. Dezember 2003 in Brüssel angenommen. Terrorismus und OK, die Teilbereiche der inneren Sicherheit sind, werden in dieser Strategie als die wichtigste von den fünf Herausforderungen der europäischen Sicherheit erwähnt.

Weder der EuGH (Europäischer Gerichtshof) noch der Rechnungshof werden als Organe der EU betrachtet. Sie bleiben EG-Organen, deren Kompetenzen sich aber auf bestimmte Teile

---

<sup>274</sup> Vortrag von Dr. Milan Jazbec, Staatsssekretär im Verteidigungsministerium der Republik Slowenien am 9.12.2002 an der Landesverteidigungsakademie Wien zum Thema „Slowenien und Österreich zur NATO“, in: Hauser, Günter: Sicherheit in Mitteleuropa. Politik. Kooperation. Ethnizität. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, Wien 2/2003, S. 6.



des EUV erstrecken.<sup>275</sup> Die Sicherung der Einhaltung der EU-Verträge durch die Mitgliedsstaaten, durch die Organe der EU, durch die einzelnen Personen und durch die privaten Unternehmen ist aber die Aufgabe des Europäischen Gerichtshofes. Seine Entscheidungen sind bindend. Deutschland hat versucht, am Anfang den EuGH in das Europol-System einzubinden. Nach diesem Vorschlag wäre der EuGH zuständig für Rechtsstreitigkeiten zwischen Mitgliedsstaaten in Bezug auf die innere Sicherheit; zwischen einzelnen Mitgliedsstaaten und Europol, zwischen Personen und Europol, zwischen Europol und ihren Mitarbeitern sowie für das Auftreten von Vertretern von Europol als Zeugen in Zivil- und Strafprozessen. Eine solche supranationale Ermächtigung des EuGH zur rechtlichen Kontrolle von Europol wurde aber wegen des intergouvernementalen Charakters der Zusammenarbeit in diesem Bereich abgelehnt.<sup>276</sup>

Der Rat der EU setzt sich aus Vertretern der einzelnen europäischen Mitgliedsländer zusammen. Als Zentrum vieler Entscheidungen nimmt er eine „Scharnierfunktion“<sup>277</sup> innerhalb der EG ein. Einerseits ist er Gemeinschaftsorgan und andererseits funktioniert er auch intergouvernemental, da die einzelnen Regierungen ihre Vertreter abordnen. Nach den Art. 14 und 15 EUV hat der Rat die Funktion der Annahme der gemeinsamen Aktionen und Standpunkte im Rahmen der GASP und das Recht auf Ersuchen der Kommission zur Vorbereitung der geeigneten Vorschläge zur Gewährleistung der Durchführung einer gemeinsamen Aktion. Das Vorschlagsrecht liegt in der EU bei den Mitgliedsstaaten und bei der Kommission (Art. 22 Abs. 1). Der Rat hat außerdem Beratungs- und Lösungsfunktion für die Probleme im Rahmen der gemeinsamen Aktionen. Alle Unterrichtungen und Abstimmungen im Rahmen der GASP sollen nach Art. 16 EUV im Rat stattfinden. Nach Art. 18 EUV hat der Rat die Vertretungsfunktion der Union in Angelegenheiten der GASP und die Verantwortung zur Durchführung der Beschlüsse im Rahmen der GASP in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen. Der Rat hat auch im Rahmen PJZS das Recht auf Unterrichtung, Konsultation und Koordination. Die Maßnahmen in diesem Rahmen werden auf Initiative eines Mitgliedsstaates oder der Kommission vom Rat getroffen (Art. 34 EUV). Nach Art. 24 EUV hat der Rat das Recht, im Bereich der GASP und PJZS auch mit Unterstützung der Kommission an den internationalen Verhandlungen teilzunehmen und internationale Übereinkünfte zu unterschreiben. Der Rat hat weitere exekutive und legislative Kompetenzen und Funktionen, unabhängig von den Verträgen, die

---

<sup>275</sup> Vgl. Geiger, Rudolf: EUV/EGV ... a.a.O., S. 27.

<sup>276</sup> Vgl. Knelangen, Wilhelm: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess ... a.a.O., S. 228-229.

<sup>277</sup> Woyke, Wichard: EU: erfolgreiche Krisengemeinschaft. Einführung in Geschichte, Strukturen und Politiken, Wien 1998, S. 116.

aus den verschiedenen Konventionen wie der Europol-Konvention (EPK) und dem Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) stammen. Diese Funktionen und Kompetenzen werden später unter den Teilbereichen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit Schritt für Schritt näher erörtert.

Die Europäische Kommission ist normalerweise das Exekutivorgan der EG und wird als Hüterin der Verträge bezeichnet.<sup>278</sup> Sie ist aber kein reines Exekutivorgan im Bereich der inneren Sicherheit und ihre Aufgabe der Hüterin der Verträge erstreckt sich nicht auf die intergouvernementale Zusammenarbeit. Der Rat hat diese Aufgabe auf intergouvernementaler Ebene. Bis zum EUV hatte die Europäische Kommission nur einen Beobachterstatus im Bereich der inneren Sicherheit, weil dieser Bereich außerhalb der EG – TREVI IV<sup>279</sup> – organisiert war. Mit dem EUV (Art. 27 und 36 Abs. 2 EUV) hat die Kommission das Recht, aber auch die Pflicht erhalten, sich in vollem Umfang an den Arbeiten im Bereich der (inneren) Sicherheit zu beteiligen. Seit 1995 wird ein Kommissar für Justiz, Freiheit und Sicherheit berufen. Im Laufe der Zeit konnte die Kommission daran aber nicht in zufriedenstellender Weise teilnehmen, wie beim Vertragstext vorgesehen, sondern sie blieb wegen des Interessenkonflikts zwischen den nationalen Staaten und der Gemeinschaft sehr zurückhaltend. Dennoch wurde die Asyl- und Einwanderungspolitik durch Bestrebungen der Kommission vergemeinschaftet.<sup>280</sup> „Man darf vermuten, dass ein weiterer Grund für diese Position das Bestreben der Kommission war, aus taktischen Gründen eine Polarisierung der Mitgliedsstaaten in der Frage der Vergemeinschaftung von Teilen des Dritten Pfeilers vor Beginn der Regierungskonferenz zu vermeiden“.<sup>281</sup>

Die Art. 21 und 39 EUV regeln die Rolle des Parlaments bei der (inneren) Sicherheit. Nach diesen Regelungen hat das Parlament die Funktionen der Anhörung und der Unterrichtung im Rahmen der GASP und PJZS. Darüberhinaus kann das Europäische Parlament von sich aus Anfragen oder Empfehlungen an den Rat richten. Neben den Verwaltungskosten gehen auch die operativen Ausgaben der GASP mit Ausnahme von Ausgaben aufgrund von Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen (Art. 28 EUV) und die operativen Ausgaben der PJZS mit Ausnahme von Fällen, in

---

<sup>278</sup> Artikel 211 EG-Vertrag sieht vor, dass die Kommission „für die Anwendung dieses Vertrags sowie der von den Organen aufgrund dieses Vertrags getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen“ hat.

<sup>279</sup> TREVI (Abkürzung von „Terrorism, Racism, Extremism, Violence Internationale“) ist eine Organisation 70er Jahre in Europa zur polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit.

<sup>280</sup> Vgl. Knelangen, Wilhelm: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess ... a.a.O., S. 176.

<sup>281</sup> Monar, Jörg: Reformziel innere Sicherheit: Die Notwendigkeit einer gemeinsamen Innen- und Justizpolitik, in: Jopp, Mathias/Schmuck, Otto (Hrsg.): Die Reform der Europäischen Union. Analyse – Positionen – Dokumente zur Regierungskonferenz, Bonn 1996/97, S. 65.

denen der Rat einstimmig etwas anderes beschließt (Art. 41 EUV), zu Lasten des Haushalts der EG. Diese Regelung gibt dem Europäischen Parlament eine weitere Möglichkeit zur Einflussnahme auf die Politik der (inneren) Sicherheit durch seine Beteiligung am Haushaltsverfahren. Das Europäische Parlament ist seit den 80er Jahren im Bereich der inneren Sicherheit tätig. In dem Zeitraum bis zum EUV hat das Europäische Parlament z.B. zu speziellen Themen ad-hoc-Ausschüsse eingerichtet. Einige davon waren die Ad-hoc-Ausschüsse für den Kampf gegen OK.<sup>282</sup> Außerdem gibt es zurzeit Ausschüsse im Europäischen Parlament, die sich direkt oder indirekt mit der inneren Sicherheit beschäftigen:

- Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE)
- Unterausschuss für Menschenrechte (DROI)
- Rechtsausschuss (JURI)
- Petitionsausschuss (PETI).

## **2.2 Organisation der inneren Sicherheit der EU als säulenübergreifende Struktur**

Die EU hat eine duale Struktur. Sie ist einerseits ein Vertragsbündnis mit der Legitimation durch die demokratisch gewählten Regierungen der Mitgliedsländer und hat andererseits eine supranationale Willensbildung mit der Legitimation durch das direkt gewählte Europäische Parlament.<sup>283</sup> Entsprechend dieser dualen Struktur stellt die innere Sicherheit in der EU eine komplexe Herausforderung mit den Nationalstaaten als Hauptträgern, aber auch einer kollektiven Verantwortung der EU in allen 3 Säulen dar. Denn die EU agiert nicht als erste zuständige Instanz, sondern sie tritt in erster Linie nach dem Subsidiaritätsprinzip in komplementärer Funktion zur inneren Sicherheitspolitik der EU-Mitgliedsstaaten auf.<sup>284</sup> Parallel zum System der Mehr-Ebenen-Governance gibt es in der EU eine Kombination der Systeme der inneren Sicherheit auf mehreren Ebenen. „Als Mehrebenensystem wird eine politische Konfiguration verstanden, in der die innerstaatliche, die zwischenstaatliche und die supranationale Politik sich wechselseitig ergänzen und ein übergreifendes politisches System bilden“.<sup>285</sup> Parallel dazu zieht Möstl die Konsequenz daraus, „dass in einem Raum ohne Binnengrenzen innere Sicherheit nicht mehr allein auf die Teilräume (Staaten) bezogen definiert werden kann, sondern auch vom Gesamtraum her gedacht werden muss“.<sup>286</sup>

---

<sup>282</sup> Vgl. Knelangen, Wilhelm: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess ... a.a.O., S. 177.

<sup>283</sup> Vgl. Lepsius, M. Rainer: Prozesse der europäischen Identitätsstiftung, in: APuZ 38/2004, S. 4.

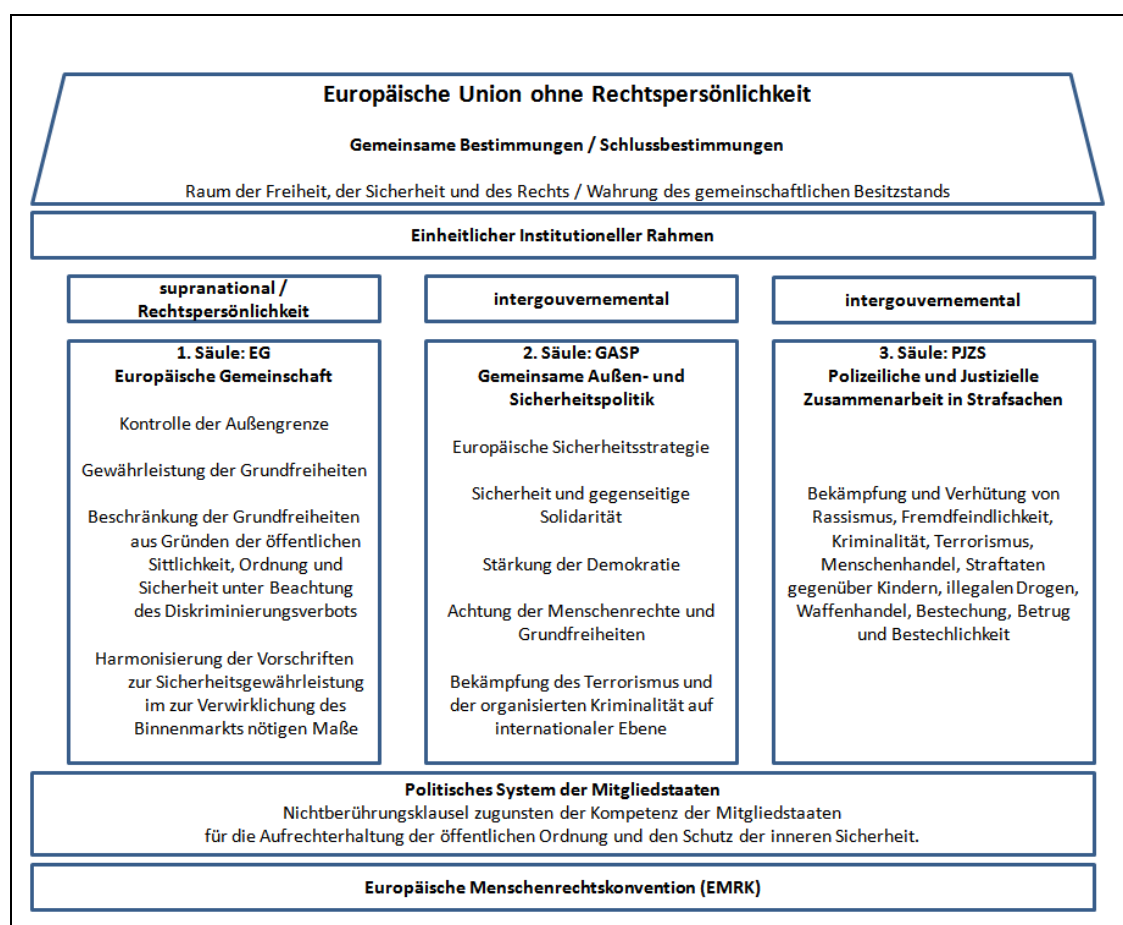
<sup>284</sup> Vgl. Lindstrom, Gustav: The EU's Approach to Homeland Security: Balancing Safety and European Ideals, in: Brimmer, Esther (Hrsg.): Transforming Homeland Security, Center for Transatlantic Relations, Washington D.C. 2005, S. 115.

<sup>285</sup> Neyer, Jürgen: Welche Integrationstheorie braucht Europa ... a.a.O., S. 384.

<sup>286</sup> Möstl, Markus: Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ... a.a.O., S. 557.

Das oben erwähnte Ziel eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts braucht deswegen eine säulenübergreifende Struktur im Rahmen der EU. Während Artikel 11 bis 28 EUV im Rahmen der GASP und Art. 29 bis 42 EUV im Rahmen der PJJS die Regelungen für die innere Sicherheit auf intergouvernementaler Ebene beinhalten, strukturieren die Art. 61 bis 69 EGV (Visa, Asyl und Einwanderungspolitik) die innere Sicherheit auf supranationaler Ebene. Es gibt aber noch weitere Kompetenzbereiche zur Gewährleistung der inneren Sicherheit auf supranationaler Ebene, die in einzelnen Artikeln des EGV geregelt sind. Außerdem ist die innere Sicherheit z.B. in Deutschland Ländersache. Diese Realität zwingt die EU zur Entwicklung eines Modelles von trisektionalem Föderalismus. Die Sicherheit muss demnach auf regionaler (z.B. deutsche Bundesländer), nationaler und europäischer Ebene organisiert werden.<sup>287</sup> In dieser Arbeit wird aber die Struktur der inneren Sicherheit nur auf der Ebene der EU untersucht.

**Abb. 12: Strukturschema der inneren Sicherheit innerhalb der EU**



Quelle: Eigene Darstellung

<sup>287</sup> Vgl. Lange, Hans-Jürgen: Memorandum zur Entwicklung der Inneren Sicherheit in der BRD, Regensburg 1998, S. 12.

### **2.2.1 Überblick über den Entwicklungsprozess innerer Sicherheitspolitik**

Souveränitätserwägungen der Staaten Europas haben den Integrationsprozess der inneren Sicherheit immer negativ beeinflusst. Dennoch konnte diese Blockade den Integrationsprozess nicht vollständig verhindern, weil die negativen internationalen Entwicklungen in Bezug auf die innere Sicherheit eine solche Integration erforderlich gemacht haben. Der Entwicklungsprozess der inneren Sicherheitspolitik in Europa kann unter drei verschiedenen Kategorien erörtert werden: 1. Entwicklungen außerhalb der EU (Interpol als Vorgeschichte), 2. EG-dominierte Entwicklungen (TREVI als Initialzündung) und 3. EG/EU-organisierte Entwicklungen (Schengener Prozess als Katalysator und Europol als zu entwickelndes Final). Diese Entwicklungen stellen zusammen den Prozess der Europäisierung der inneren Sicherheit und der polizeilichen Zusammenarbeit dar.

Die Entwicklung der europäischen polizeilichen Zusammenarbeit vor der Gründung der EG begann erst mit der Gründung der Internationalen Kriminalpolizeilichen Kommission (IKPK) und dauert bis zur heutigen Zeit an. Vor diesem Prozess kann man weder in Europa noch in der Welt von einer polizeilichen Zusammenarbeit reden. Die IKPK wurde 1923 in Wien nach einem internationalen Polizeikongress mit 138 Delegierten aus 20 Staaten,<sup>288</sup> die auf Weisung ihrer zuständigen Regierungen keine bindenden Beschlüsse sondern Anregungen und Empfehlungen fassen durften, gegründet.<sup>289</sup> Als Grund für den internationalen Polizeikongress zur Gründung der IKPK wurde der Anstieg der grenzüberschreitenden Kriminalität nach dem Ersten Weltkrieg angeführt. Die hauptsächliche Tätigkeit der IKPK war, wie in §1 der Geschäftsordnung der IKPK geregelt wurde, Nachrichten zu verarbeiten und zu übermitteln. Deswegen wurde das Polizeifunkwesen gefördert. Ebenso wurden Zentralstellen zur Fälschungsbekämpfung und Personenerkennung eingerichtet. Dieser Interpol-Prozess wurde mit dem Beginn des Zweiten Weltkrieges 1939 unterbrochen. Die IKPK und die gesammelten Daten wurden mit dem Einmarsch der deutschen Wehrmacht in Österreich 1938 und im Laufe Zweiten Weltkriegs als Instrument vom Nationalsozialismus ausgenutzt.<sup>290</sup> Die IKPK wurde 1945 vollständig aufgelöst und ein Jahr später neu gegründet, dabei wurden neue Statuten festgeschrieben. Sitz der zweiten IKPK war Paris. Im Jahre 1956 wurde ein neuer Name - Internationale kriminalpolizeiliche

---

<sup>288</sup> Ägypten, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Holland, Italien, Japan, Jugoslawien, Lettland, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden, Schweiz, ehemalige Tschechoslowakei, Türkei, Ungarn und USA.

<sup>289</sup> Vgl. Siebler, Georg W.: Die Institutionalisierung der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verbrechensverhütung und – bekämpfung in der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation, Bochum 1981, S. 15-22.

<sup>290</sup> Vgl. Jeschke, Jürgen: Interpol zwischen 1933 und 1945, in: Kriminalistik 1971, S. 118.

Organisation (IKPO) - gewählt und das Telex-Kürzel "Interpol" wurde in den Namen aufgenommen. Damit wurde aber kein neuer Prozess begonnen, sondern der alte fortgesetzt.

Interpol ist noch tätig für die internationale Verbrechensbekämpfung unter Wahrung der nationalen Souveränität und bedient sich der vier Arbeitssprachen Englisch, Französisch, Arabisch, Spanisch. Die Bedeutung und Wirkung der Interpol ist die Pionierarbeit im Bereich der internationalen polizeilichen Kooperation, besonders im technischen und rechtlichen Bereich. Zur Bekämpfung politisch motivierter Verbrechen leistet die Interpol kaum Beiträge. Der derzeitige Sitz befindet sich in Lyon (Frankreich). Wehner bezeichnet die IKPO-Interpol als eine mit Völkerrechtssubjektivität ausgestattete, aber partiell auf ihren Aufgabenbereich beschränkte internationale Organisation.<sup>291</sup> Ihre Mitglieder sind nicht Staaten, sondern die regierungsamtlichen Organisationen sowie die nationalen Polizeibehörden. Bezogen auf die Zahl ihrer Mitgliedsstaaten ist Interpol die zweitgrößte Internationale Organisation zur Gewährleistung der Sicherheit nach den Vereinten Nationen.<sup>292</sup>

Bis in die 70er Jahre gab es wegen der bipolaren Weltordnung keine richtige polizeiliche Zusammenarbeit auf europäischer Ebene. Vorher waren die militärischen Kooperationen mehr verbreitet als die polizeilichen Kooperationen. Denn die Bedrohung kam nicht von innen, sondern von außen. NATO (North Atlantic Treaty Organization) und Warschauer Pakt waren ein Beispiel dafür. Seit den 90er Jahren ist die Polizeikooperation mit den Demokratisierungsprozessen einem turbulenten Wandel untergeworfen.<sup>293</sup> Mit Ende des kalten Krieges begann ein Demokratisierungsprozess in Europa. Parallel dazu haben die Staaten polizeiliche Kooperationen hergestellt. Diese Tatsache zeigt, dass stabile, internationale polizeiliche Kooperationen nur unter der Bedingung demokratischer Zustimmung entwickelt werden können. Denn demokratisch gewählte Regierungen treffen polizeiliche Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit der gesamten Ordnung und der Individuen, nicht zum Schutz der Macht der Regierenden.

Weil sich die IKPO aufgrund der verschiedenen Regierungsformen und Gesellschaftssysteme der Mitgliedsländer mit politisch, militärisch, religiös oder rassistisch motivierten Straftaten nicht beschäftigen wollte und konnte,<sup>294</sup> entstand bei den Regierungen

---

<sup>291</sup> Vgl. Wehner, Ruth: Europäische Zusammenarbeit bei der polizeilichen Terrorismusbekämpfung aus rechtlicher Sicht ... a.a.O., S. 168-178.

<sup>292</sup> Vgl. Knelangen, Wilhelm: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess ... a.a.O., S. 86.

<sup>293</sup> Vgl. Busch, Heiner: Die Dritte Säule der Europäischen Union – Bilanz des institutionellen Rahmens der EU-Innenpolitik, in: CILIP 53/1996, S. 6.

<sup>294</sup> Vgl. Art. 3 der IKPO-Statuten: Jede Betätigung oder Mitwirkung in Fragen oder Angelegenheiten politischen, militärischen, religiösen oder rassistischen Charakters ist der Organisation strengstens untersagt.

Europas eine virulente Unzufriedenheit mit der Leistungsfähigkeit der IKPO. Dadurch wurde deutlich, dass die Notwendigkeit der Gründung einer neuen Organisation oder eines neuen Prozesses bestand. Denn damit wurde festgestellt, dass eine polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Staaten möglich ist, die eine gemeinsame Regierungsform wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie ein gemeinsames Gesellschaftssystem wie den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts haben. Europa ist ein gutes Beispiel dafür, da es sich als geographischen Raum versteht, in dem gemeinsame Grundwerte und ein gemeinsames Verständnis über die Ablehnung bestimmter Mittel zur Durchsetzung politische Ziele – auch jenseits der Grenzen der EU – bestehen.<sup>295</sup>

Es gab dann immer eine Suche in Europa nach Form, Fragen, Schwerpunkten und Perspektiven einer polizeilichen Zusammenarbeit sowie nach Möglichkeiten einer Integration. In diesem Prozess nahmen die Diskussionen zu über diese Integration zwischen dem Supranationalismus und Intergouvernementalismus als Modell. Auch aufgrund des zunehmenden Terrorismus begann ein neuer EG-dominiertes Entwicklungsprozess der inneren Sicherheit, der TREVI-Prozess genannt wurde. Zwar war die im Jahre 1971 innerhalb des Europarates vom damaligen französischen Staatspräsidenten Georges Pompidou initiierte Pompidou-Gruppe um Lösungsansätze für die Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität bemüht,<sup>296</sup> aber Knelangen bezeichnet erst den Prozess von TREVI als Initialzündung der Integration der inneren Sicherheit in Europa.

TREVI war erst auf die Bekämpfung des Terrorismus fokussiert, weil TREVI das Ergebnis der Terrorismus-Hysterie der 70er Jahre war. Dennoch kann TREVI nicht nur als ein reines Instrument der Antiterrorismuspolitik, sondern auch als ein flexibles Instrument zur praktischen Unterstützung der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden angesehen werden. Denn in diesem Prozess wurde der Aufgabenbereich von TREVI auf die OK und den Grenzkontrollabbau ausgedehnt und das fungiert wie am Anfang in erster Linie als Frühwarnsystem.

TREVI war bis zum Inkrafttreten des EUV trotz Teilnahme aller Mitglieder an diesem Prozess nie eine Einrichtung der Gemeinschaft. Mit dem EU-Vertrag wurde dieser Prozess beendet und in die andere Form der polizeilichen Zusammenarbeit transformiert. TREVI hatte einen dreistufigen Aufbau und an der Spitze des dreistufigen Aufbaus von TREVI

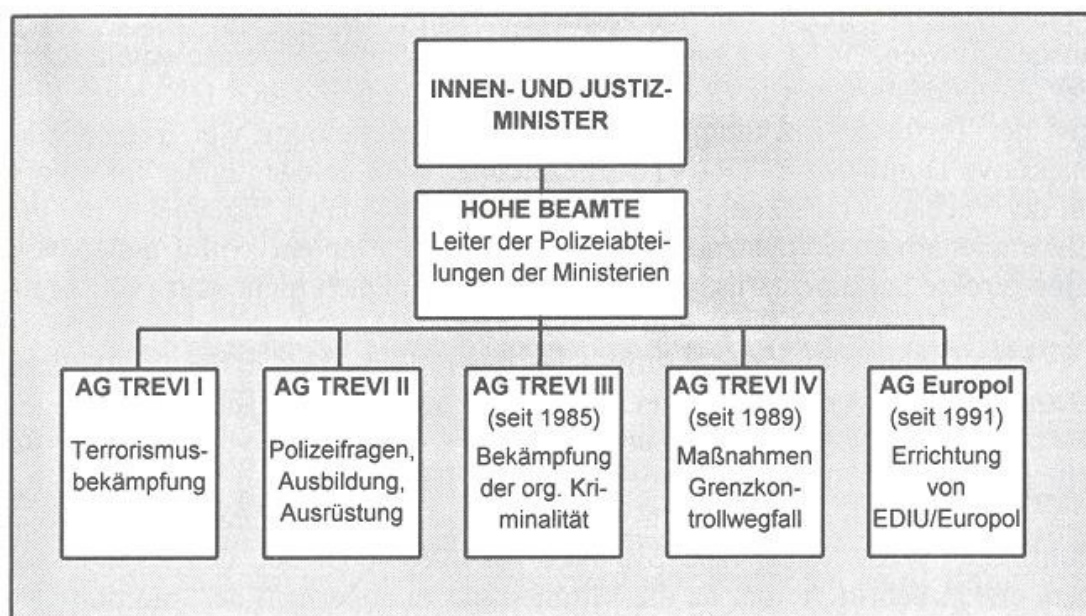
---

<sup>295</sup> Vgl. Klinik, Manfred: Innere Sicherheit – Strategien zur polizeilichen Bekämpfung des Terrorismus, in: Frank, Hans/Hirschmann, Kai (Hrsg.): Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung, Berlin 2002, S. 372.

<sup>296</sup> Vgl. Lange, Hans-Jürgen: Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1999, S.144.

standen die für die innere Sicherheit zuständigen Justiz- und Innenminister der EG-Mitgliedsstaaten, die bis 1985 zweimal in einem Jahr zusammentraten. An der zweiten Stufe standen die sog. Hohen Beamten, deren Aufgaben Vor- und Nachbereitung der Sitzungen der Minister und die Kontrolle der Arbeitsgruppen auf der dritten Stufe sind. Die von den Polizei- und Zollbehörden vertretenen Arbeitsgruppen sind zu übergreifenden Themen im TREVI-Rahmen eingerichtet.<sup>297</sup>

**Abb. 13: Die organisatorische Struktur der TREVI-Kooperation**



Quelle: Darstellung von Knelangen 2001, S. 92.

Die EG/EU-organisierte Integration beginnt erst mit dem Schengener Prozess, obwohl das Projekt der europäischen Einigung offiziell am 18. April 1951 in Paris mit der Unterzeichnung des Vertrages zur Gründung der EGKS durch Deutschland, Frankreich, Italien und die Benelux-Staaten begann. Dieser Vertrag beinhaltete keinerlei Bestimmungen über die innere Sicherheit. Der EGV 1957 enthielt auch keine partiellen Regelungen für die innere Sicherheit. In einzelnen Bereichen des EGV (z.B. Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der öffentlichen Ordnung und Sicherheit gemäß Art. 39 und Vorbehalt der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gemäß Art. 46 EGV) wurden aber Maßnahmen für die innere Sicherheit vorgesehen.<sup>298</sup>

<sup>297</sup> Vgl. Knelangen, Wilhelm: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess ... a.a.O., S. 88-99.

<sup>298</sup> Vgl. Ebda., S. 85.



Die Notwendigkeit der Integration der inneren Sicherheit hat mit der Aufhebung der Grenzen eine neue Geschwindigkeit gewonnen, weil internationale OK als Schattenseite dieser wachsenden Freizügigkeit angefangen hat, eine immer bedeutendere Rolle zu spielen.<sup>299</sup> Knelangen bezeichnet die Aufhebung der Grenzen deswegen als Katalysator dieser Integration.<sup>300</sup> Diese Phase der Integration beginnt mit der Verabschiedung des Schengener Abkommens (Schengen I) am 14. Juni 1985 zum Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen und zur Stärkung der Kontrolle an den Außengrenzen durch Informationsaustausch. Vorläufer dieses Prozesses war aber das deutsch-französische Abkommen vom 13. Juli 1984 zum Abbau der Grenzkontrollen.<sup>301</sup> Der Schengener Prozess war inzwischen das logische Resultat der Errichtung eines gemeinsamen Binnenmarkts. Denn dieser gemeinsame Markt hat die Angst vor einem Sicherheitsverlust mit sich gebracht. Inzwischen befasste sich die im Jahre 1986 eingesetzte „Ad-hoc-Gruppe Einwanderung“ mit den Grenzkontrollen und das CELAD (Comité Européen de Lutte Antidrogue)<sup>302</sup> beschäftigte sich seit dem Jahre 1989 mit der Drogenproblematik.

Der nächste wichtige Schritt auf dem Weg zur Integration sowie zur Europäisierung der inneren Sicherheit war die Verabschiedung des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) vom Juni 1990 (Schengen II). Dieses Durchführungsübereinkommen hat im Gegensatz zu Schengen I einen völkerrechtlich bindenden Charakter und trat erst 1995 in Kraft. Der Schengener Besitzstand ist dann durch ein Zusatzprotokoll mit Ausnahme von Großbritannien und der Republik Irland in das Vertragswerk von Amsterdam aufgenommen und Bestandteil des Gemeinschaftsrechts geworden.

Bereits vor der Gründung der EU gab es eine strukturelle und funktionelle Verflechtung zwischen den europäischen Gremien im Bereich der Innen- und Justizpolitik. Binnen- und Außengrenzen, Drogenhandel, Terrorismus, Visapolitik, Asyl- und Flüchtlingspolitik sowie die justizielle Zusammenarbeit waren immer noch die zentralen Themen dieses Bereichs.

---

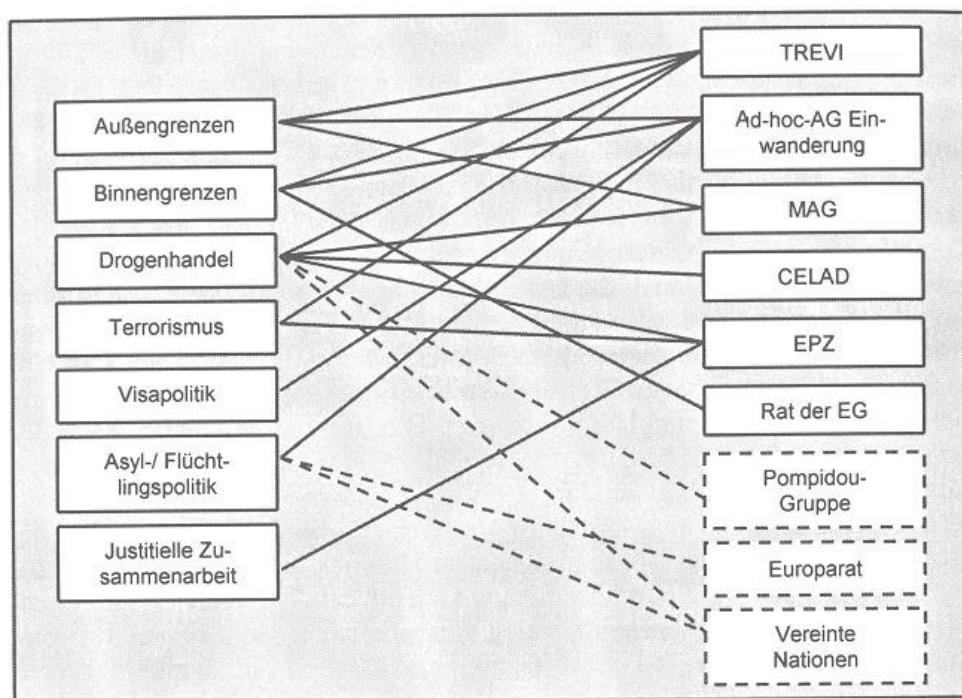
<sup>299</sup> Vgl. Schelter, Kurt: Kooperation und Integration in der Europäischen Union im Bereich der Inneren Sicherheit ... a.a.O., S. 15.

<sup>300</sup> Vgl. Knelangen, Wilhelm: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess ... a.a.O., S. 101.

<sup>301</sup> Vgl. Hellenthal, Markus: Brücken und Barrieren. Grenzkontrolle und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa, in: Kriminalistik 1992, S. 247-248.

<sup>302</sup> Der Europäische Ausschuss für Drogenbekämpfung.

**Abb. 14: Strukturelle und funktionelle Verflechtung im Bereich der Innen- und Justizpolitik in Europa bis zur Gründung der EU**



Quelle: Darstellung von Knelangen 2001, S. 130.

Bei der Gründungsphase der EU hatten die Mitgliedsstaaten der Gemeinschaften nach dem Arbeitspapier der Luxemburger Ratspräsidentschaft vom 10. Januar 1991 vier verschiedene Optionen. Nach dem ersten Ansatz – status quo – sollte die innen- und justizpolitische Kooperation nicht in das Primärrecht eingeordnet werden, sondern es war eine intergouvernementale Koordinierung außerhalb der vertraglichen und institutionellen Strukturen der Union vorgesehen. Der zweite Ansatz – status quo mit Entwicklungsperspektive – sah auch eine intergouvernementale Koordinierung vor, aber mit einer Perspektive für die Heranführung an die Union. Die dritte Alternative – Integration ohne Vergemeinschaftung – zielt im Gegensatz zu den ersten beiden Ansätzen auf die Teilnahme der Gemeinschaftsorgane an dem Entscheidungs- und Durchführungsprozess der Politiken, aber ohne Vergemeinschaftung der Politikfelder. Der letzte Ansatz – Integration durch Vergemeinschaftung – sieht eine Vollintegration durch besondere Modelle vor, in der alle Politikfelder vergemeinschaftet sind. Wegen der geringen Bereitschaft oder Blockade mancher Mitgliedsstaaten hat sich die Luxemburger Ratspräsidentschaft mit dem Non-Paper vom 12. April 1991 für die Beibehaltung des status quo sowie für eine intergouvernementale Koordinierung ohne Einordnung in das Primärrecht entschieden (Vertragsentwurf). Aufgrund der Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedsstaaten wurde im Maastrichter EU-

Vertrag ein Kompromiss widerstreitender mitgliedsstaatlicher Positionen bezüglich der Innen- und Sicherheitspolitik festgeschrieben.<sup>303</sup>

**Abb. 15: Die Positionen der Mitgliedsstaaten zur Rolle der Innen- und Justizpolitik in der zu schaffenden EU zu Beginn des Jahres 1991.**

Mitgliedstaat	DAN	GR	GB	IRL	P	F	D	B	I	NL	E
Präferenz											
Status quo											
Status quo mit Entwicklungsperspektive											
Integration ohne Vergemeinschaftung											
Integration durch Vergemeinschaftung											

Quelle: Darstellung von Knelangen 2001, S. 145.

Durch den Vertrag von Maastricht vom 7. Februar 1992 (Inkrafttreten am 1. November 1993) wurde die Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz (ZBJI) zur dritten Säule der EU, jedoch nicht vergemeinschaftet. Dadurch wurde die innere Sicherheit institutionell an die Gemeinschaften angegliedert sowie materiell in die gemeinsamen Prinzipien der EU einbezogen.<sup>304</sup> Das war nämlich eine Transformation von der informellen Zusammenarbeit im Rahmen von TREVI zur formellen Zusammenarbeit im Rahmen der EU.<sup>305</sup> Während der Schengener Prozess als eine Reaktion auf den mit dem Grenzkontrollabbau befürchteten Sicherheitsverlust erschien, ist Europol als eine Antwort auf die Internationalisierung der Kriminalität zu verstehen.

Durch den Vertrag von Amsterdam am 2. Oktober 1997 wurden die Ziele und Strukturen des Politikfeldes der inneren Sicherheit teilweise in Richtung der Vergemeinschaftung ihrer Teilbereiche und der Konkretisierung der Kooperation revidiert. Mit dieser Revision sollte die Union als ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erhalten und weiterentwickelt werden. In diesem Sinne wurden die folgenden Politikfelder wie Asyl- und Einwanderungspolitik in einem neuen Titel IV (Art. 61 ff. EGV) in das Gemeinschaftsrecht aufgenommen. Die weiteren vergemeinschafteten Politikfelder sind die justizielle

<sup>303</sup> Vgl. Knelangen, Wilhelm: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess ... a.a.O., S. 144.

<sup>304</sup> Vgl. Möstl, Markus: Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ... a.a.O., S. 556.

<sup>305</sup> Vgl. Schelter, Kurt: Kooperation und Integration in der Europäischen Union im Bereich der Inneren Sicherheit ... a.a.O., S. 21.

Zusammenarbeit in Zivilsachen, die Zusammenarbeit der Zollbehörden sowie die Bekämpfung von Betrug zu Lasten der EG. Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen ist immer noch als ein Teil der intergouvernementalen Zusammenarbeit verblieben. Der Amsterdamer Vertrag brachte außerdem eine Erweiterung zur Integration der inneren Sicherheit von der Erleichterung und Beschleunigung der Zusammenarbeit bis zur Gewährleistung der Vereinbarkeit und Vermeidung von Konflikten zwischen den Mitgliedsländern (Art. 31 EUV) sowie bis zur Erhöhung der Handlungsfähigkeit der EU (Art. 34 EUV) mit sich. Die Kompetenzen von Europol wurden konkretisiert und um eine operative Komponente erweitert.

Eine andere Erweiterung durch den Amsterdamer Vertrag war die Verbesserung auf dem Weg zur Parlamentarisierung der inneren Sicherheit. Durch diesen Vertrag wurde der damalige Ausschuss für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten in den Ausschuss für Freiheiten und Rechte des Bürgers, Justiz und innere Angelegenheiten umbenannt. Das war gleichbedeutend mit einer Einbindung des Parlaments wegen seines Anhörungsrechts in das Kommunikations- und Entscheidungsgefüge des dritten Pfeilers.<sup>306</sup> Der Aktionsplan des Rates und der Kommission vom 3. Dezember 1998<sup>307</sup> sieht eine bestmögliche Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vor.

Mit dem Sondergipfel des Europäischen Rates in Tampere im Oktober 1999 wurde eine unionsweite Bekämpfung der Kriminalität, die Schaffung eines echten europäischen Rechtsraums und die Verwirklichung eines stärkeren außenpolitischen Handelns in den Mittelpunkt der Beratungen gestellt. Das gilt inzwischen als ein Meilenstein für die Entwicklung des Asyls und der Einwanderung in Europa. Während in den Schlussfolgerungen von Tampere ein besserer Zugang zum Recht in Europa, gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen und größere Konvergenz auf justizieller Ebene anvisiert wurden, waren die Verabschiedung der intensiven Kriminalitätsverhütung, Intensivierung der Kriminalitätsbekämpfung auf Unionsebene und die Erweiterung der polizeilichen Zusammenarbeit auf den Bereich der Bekämpfung der Geldwäsche die weiteren Schritte der Integration der inneren Sicherheit. Damit wurde auch verabschiedet, dass die

---

<sup>306</sup> Vgl. Knelangen, Wilhelm: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess ... a.a.O., S. 302.

<sup>307</sup> Vgl. Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: ABl. C 19 vom 23.1.1999, S. 1-15.

Außenbeziehungen auch zur Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in integrierter und kohärenter Weise verwendet werden sollen.<sup>308</sup>

Der letzte vertragliche und entscheidende Schritt auf dem Weg zur Integration der inneren Sicherheit war der Gipfel von Nizza am 11. Dezember 2000. Dadurch wurden vor allem die Schlussfolgerungen des Gipfels von Tampere konkretisiert. Die Proklamierung der Charta der Grundrechte war ein wichtiger Schritt für die Betonung der Bedeutung der Grundfreiheiten für die Unionsbürger im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.<sup>309</sup>

Als Resultat hat die innere Sicherheit eine kontinuierliche Transformation von dem historischen und traditionellen zum modernen europäischen Typus erlebt. Sie ist entweder immer mehr europäisiert oder vergemeinschaftet worden. Diese Transformation war nicht so erfolgreich wie in den anderen Bereichen. Zwar wurde Europol als ein Projekt entwickelt, aber eine europäische Polizei mit exekutiven Kompetenzen oder ein Polizei-, Straf- oder Strafprozessrecht wurde nicht als eine Zielvorgabe aufgenommen. Die EU hat jetzt mit dem Vertrag von Lissabon Zeit gewonnen, um den Integrationsprozess weiter zu führen.

### **2.2.2 Innere Sicherheit innerhalb der ersten Säule**

Die innere Sicherheit wird in der ersten Säule entweder partiell in Bezug auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. Art. 61 bis 69 EGV) oder nicht partiell in Bezug auf Verwirklichung der Grundfreiheiten supranational geregelt. Möstl hat die nicht partiellen supranationalen Kompetenzbereiche im Einzelnen wie folgt aufgelistet:

- Gewährleistung der Grundfreiheiten sowie freier Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen des EGV (Art. 14. Abs. 2 EGV)
- Beschränkung des freien Warenverkehrs (Art. 30 EGV), der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 39 Abs. 3 EGV) und der Niederlassungsfreiheit (Art. 46 Abs. 1 EGV) aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit unter Beachtung des Diskriminierungsverbots,
- Harmonisierung der Vorschriften zur Sicherheitsgewährleistung im zur Verwirklichung des Binnenmarkts nötigen Maß (Art. 46 Abs. 2, Art. 95 EGV).<sup>310</sup>

---

<sup>308</sup> Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes von Tampere, 15.-16. Oktober 1999 ([http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_de.htm#c](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm#c) – gelesen am 2.4.2008).

<sup>309</sup> Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes von Nizza, 7.-10. Dezember 2000 ([http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_de.htm) – gelesen am 3.3.2008).

<sup>310</sup> Vgl. Möstl, Markus: Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ... a.a.O., S. 522-525.

Man konzentriert sich in dieser Arbeit aber nur auf die partielle Regelung sowie auf die Kontrolle der Außengrenze. Die Bedeutung des Schengener Prozesses innerhalb der Integration der inneren Sicherheit wurde oben erklärt. Hier wird nur die strukturelle Dimension dieses Prozesses erörtert. Dieser Prozess stellt einen wesentlichen Einflussfaktor für die Europäisierung der inneren Sicherheit dar.<sup>311</sup> Wie Nanz beschrieben hat, war der Schengener Prozess ein Pilotprojekt zur Integration der inneren Sicherheit im Bereich der Grenzkontrolle, der weder im EG-Bereich noch in anderen internationalen Verträgen oder Organisationen ein Vorbild hat.<sup>312</sup>

Durch das Protokoll zum Vertrag von Amsterdam wurde der Schengen-Besitzstand in den rechtlichen und institutionellen Rahmen der EU integriert und damit der parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle durch Europäisches Parlament und EuGH unterworfen. Nach diesem Protokoll trat der Rat an die Stelle des durch das SDÜ eingesetzten Exekutivausschusses. Um diese Einbeziehung zu verwirklichen, wurden viele Beschlüsse vom Rat getroffen. Mit der Entscheidung des Rates vom 1. Mai 1999<sup>313</sup> wurde das Schengen-Sekretariat in das Generalsekretariat des Rates insbesondere hinsichtlich des Personals des Schengen-Sekretariats eingegliedert. Danach wurde mit einem anderen Beschluss des Rates vom 20. Mai 1999<sup>314</sup> eine Liste der Bestandteile des Schengen-Besitzstands erstellt. Nach dieser Liste sind die Vorschriften des Schengener Übereinkommens und des SDÜ zusammen mit den Beitrittsprotokollen und -übereinkommen sowie den Beschlüssen und Erklärungen des Schengener Exekutivausschusses in den Rechtsraum des EGV oder EUV aufgenommen worden. Dieser Schengen-Besitzstand muss als „acquis communautaire“ von den Kandidatenländern zur Union vollständig übernommen werden. EU-Mitgliedschaft bedeutet aber keine automatische Teilnahme an dem Schengen-Raum. Wenn die Staaten die erforderlichen Bedingungen für die Anwendung der „Ausgleichsbedingungen“ erfüllen, kann der Rat dann über eine Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen entscheiden.

Der Schengener Prozess beinhaltet eine Doppelstrategie, nämlich sowohl die Freiheit von Kontrolle durch Aufhebung der Binnengrenzen als auch die Stärkung der Kontrolle an den

---

<sup>311</sup> Vgl. King, Mike: Probleme der Polizeientwicklung in postsozialistischen Staaten – Eine Betrachtung aus westlicher Perspektive, in: CILIP 55/1996, S. 6.

<sup>312</sup> Vgl. Nanz, Klaus-Peter: Das Schengener Übereinkommen: Personenfreizügigkeit in integrationspolitischer Perspektive, in: Integration 17-1994, S. 93.

<sup>313</sup> Vgl. Entscheidung des Rates vom 1. Mai 1999 über die Einzelheiten der Eingliederung des Schengen-Sekretariats in das Generalsekretariat des Rates, in: ABl. L 119 vom 7.5.1999, S. 49-52.

<sup>314</sup> Vgl. Beschluß des Rates vom 20. Mai 1999 zur Bestimmung des Schengen-Besitzstands zwecks Festlegung der Rechtsgrundlagen für jede Bestimmung und jeden Beschluß, die diesen Besitzstand bilden, nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des Vertrags über die EU, in: ABl. L 176 vom 20.5.1999, S. 1-16.

Außengrenzen durch die geeigneten Ausgleichmaßnahmen.<sup>315</sup> Wir konzentrieren uns in dieser Arbeit nur auf die zweite Strategie. Nach Art. 61 EGV muss der Rat Maßnahmen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit ergreifen, die auf ein hohes Maß an Sicherheit durch die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität in der Union abzielen. Zu diesem Zweck sieht Art. 62 Abs. 2 EGV die Harmonisierung von Normen und Verfahren vor, die von den Mitgliedsstaaten bei der Durchführung der Personenkontrollen an den Außengrenzen der Union einzuhalten sind. Das SDÜ vom 26. März 1995 bietet in diesem Sinne ein umfassendes Sicherheitspaket an, das die folgenden Maßnahmen beinhaltet:

- verstärkte Außengrenzkontrollen nach gemeinsamen Kriterien,
- die Angleichung der Vorschriften einer einheitlichen Einreise- und Visapolitik für Drittausländer,
- die Harmonisierung der Drogen- und Waffenpolitik,
- Bestimmungen des für die Durchführung von Asylverfahren jeweils zuständigen Staates,
- Regelungen zur verstärkten polizeilichen und grenzpolizeilichen Zusammenarbeit.

Zur Erreichung dieser Ziele wurde das Schengener Informationssystem (SIS) eingerichtet. Das SIS – ein elektronischer Fahndungsverbund – ist das Herzstück des Schengener Abkommens, damit Verdächtige in Sekundenschnelle europaweit zur Fahndung ausgeschrieben werden können. Das ist ein Informationsnetz zwischen den Mitgliedsstaaten und der Union. Die nationalen Netze des SIS (N-SIS) sind an ein zentrales System (C-SIS) angeschlossen. Das von der Benutzerschnittstelle des SIS dargestellte SIRENE-Netz (Einrichtung des Schengener Informationssystems) ergänzt dieses Informationssystem mit Zusatzinformationen, die an der nationalen Eingangsstelle angefordert werden. Für die Erweiterung des Schengener Raums war die Einrichtung des SIS der zweiten Generation eine unabdingbare Voraussetzung. Mit der Verordnung und mit dem Beschluss des Rates vom 6. Dezember 2001<sup>316</sup> wurde über die Entwicklung des SIS der zweiten Generation (SIS II) entschieden. Diese Rechtsakte sehen Maßnahmen zur Finanzierung, Durchführung und Entwicklung dieses Informationssystems unter Verantwortung der Kommission aber auch in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten, den Beitrittsländern, dem Rat, dem Europäischen Parlament und der Gemeinsamen Kontrollinstanz vor.

---

<sup>315</sup> Vgl. Birzele, Frieder: Erfahrungen nach dem Inkrafttreten des Schengener Abkommens, in: Theobald, Volkmar (Hrsg.): Von der Europäischen Union zur Europäischen Sicherheitsunion, Berlin 1997, S. 90.

<sup>316</sup> Vgl. Beschluss des Rates vom 6. Dezember 2001 über die Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), in: ABl. L 328 vom 13.12.2001, S. 1-3; Verordnung (EG) Nr. 2424/2001 des Rates vom 6. Dezember 2001 über die Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), in: ABl. L 328 vom 13.12.2001, S. 4-6.

Um diese Aufgaben zu erfüllen, wurde mit der Verordnung des Rates vom 26. Oktober 2004<sup>317</sup> eine Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der EU – FRONTEX genannt – eingerichtet, die eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt. Diese Agentur soll die folgenden Koordinierungs- und Unterstützungsaufgaben übernehmen:

- Koordinierung der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten im Bereich des Schutzes der Außengrenzen;
- Erstellung eines gemeinsamen und integrierten Modells zur Bewertung der Gefahren und Durchführung allgemeiner und spezieller Risikoanalysen;
- Unterstützung der Mitgliedsstaaten bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten durch die Festlegung gemeinsamer Ausbildungsnormen, durch Schulungsmaßnahmen auf europäischer Ebene für nationale Ausbilder von Grenzschutzbeamten sowie durch Abhaltung von Seminaren und Bereitstellung einer Zusatzausbildung für nationale Grenzschutzbeamte;
- Verfolgung der für die Kontrolle und Überwachung an den Außengrenzen maßgeblichen Entwicklungen in der Forschung;
- Unterstützung von Mitgliedsstaaten, die sich einer Situation gegenübersehen, die eine verstärkte operative und technische Unterstützung an den Außengrenzen erfordert.

Das andere Instrument des SIS ist der Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex).<sup>318</sup> Dieser Kodex wurde durch Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 angenommen und findet Anwendung auf alle Personen, die die Binnengrenzen oder die Außengrenzen eines Mitgliedsstaates überschreiten. Inzwischen hat die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Visakodex der Gemeinschaft<sup>319</sup> gemacht, um Visaangelegenheiten besser zu harmonisieren.

Mit dem konventionellen Datenaustausch – Zusammenarbeit bei der präventiven Bekämpfung und bei der Aufklärung von strafbaren Handlungen – wurde dieses System unterstützt. Die datenschutzrechtlichen Vorschriften haben die Behörden der gerichtlichen Kontrolle unterworfen. Die am 24. Juli 1995 in Brüssel verabschiedete Europäische

---

<sup>317</sup> Vgl. Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in: ABl. L 349 vom 25.11.2004, S. 1-11.

<sup>318</sup> Vgl. Schengener Grenzkodex, in: ABl. L 105 vom 13.4.2006, S. 1-32.

<sup>319</sup> Vgl. Vorschlag für eine Verordnung über einen Visakodex der Gemeinschaft, vom 13.7.2006, in: KOM (2006) 403 endgültig.



Datenschutzrichtlinie, die ISDN-Richtlinie seit 1990 und nationale Vorschriften sind weitere Instrumente zum Datenschutz auf europäischer Ebene.<sup>320</sup>

**Abb. 16: Übersicht über die Teilnehmerländer des SDÜ**

Staaten		Beitritt zum SDÜ	Inkraftsetzung des SDÜ
EU-Staaten	Nicht-EU-Staaten		
Belgien, Deutschland, Frankreich (auch Monaco), Luxemburg, Niederlande		19.6.1990	26.3.1995
Italien (auch San Marino, Vatikanstadt)		27.11.1990	26.10.1997
Portugal, Spanien (auch Andorra)		25.6.1991	26.3.1995
Griechenland		6.11.1992	26.3.2000
Österreich		28.4.1995	1.4.1998
Dänemark (auch Grönland und die Färöer), Schweden, Finnland	Island, Norwegen	19.12.1996	25.3.2001
Irland, Vereinigtes Königreich		29.5.2000	Eingeschränkte Teilnahme; nur Strafverfolgung und polizeiliche Zusammenarbeit, kein Wegfall der Passkontrollen.
Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn		1.3.2004	21.12.2007
Zypern		1.3.2004	2009 (geplant)
Schweiz (auch Liechtenstein)		16.10.2004	Voraussichtlich November 2008 (Nur Wegfall der Personenkontrollen, die Warenkontrolle bleibt bestehen.)
Bulgarien, Rumänien		1.1.2007	2011 (geplant)

Quelle: Eigene Darstellung

Außerdem enthält Kapitel 3 des SDÜ Regelungen zum Schutz persönlicher Daten sowie zur Datensicherung im Rahmen des SIS (Artikel 102 bis 118 SDUE). Im Rahmen dieser Regelungen wurde eine Gemeinsame Kontrollinstanz eingerichtet, die sich aus je zwei Vertretern der jeweiligen nationalen Kontrollinstanzen zusammensetzt und insbesondere mit der Kontrolle des C-SIS beauftragt ist. Jede Vertragspartei hat bei Abstimmungen eine Stimme (Artikel 115 SDUE).

Zwar wurden mit dem am 27. Mai 2005 abgeschlossenen Prümer Vertrag (auch als Schengen III bezeichnet) ein direkter Zugriff der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden auf bestimmte Datenbanken wie DNA, Fingerabdrücke, Fahrzeugregister usw., die von den

<sup>320</sup> Vgl. Helmut, Bäumler: Polizeiliche Zusammenarbeit und informationelle Selbstbestimmung, in: Theobald, Volkmar (Hrsg.): Von der Europäischen Union zur Europäischen Sicherheitsunion, Berlin 1997, S. 151-165.

Behörden der anderen Vertragsstaaten geführt werden, vorgesehen. Dieser Vertrag ist aber noch nicht in Kraft getreten und kann deswegen im Sinne des Themas dieser Arbeit nicht betrachtet werden.

### **2.2.3 GASP – Relevanz-Verschiebung von äußere zu innere Sicherheit und Terrorismus als latente Bedrohung**

Die Schaffung der inneren Sicherheit beinhaltet eine Stärkung der äußeren Verteidigungsmöglichkeiten.<sup>321</sup> Deswegen ist es das Ziel der Union im Rahmen der GASP, nicht nur die Unabhängigkeit sondern auch die Unversehrtheit der Union zu bewahren, was sich auf die territoriale Integrität der Staatsgebiete der EU-Mitgliedsstaaten bezieht.<sup>322</sup> Dieses Ziel spielt eine wesentliche Rolle bei der Bekämpfung des Terrorismus. Denn, wie oben detailliert erklärt wurde, ist eine der Zielrichtungen des (separatistischen) Terrorismus, die territoriale Integrität der Länder zu zerstören. Diese Bedrohung des Terrorismus erstreckt sich auf die gemeinsamen Werte der Union. So könnten die politischen Grundfesten der EU wegen des Terrorismus erschüttert und das investitionsfreundliche Klima innerhalb der Union gefährdet werden.<sup>323</sup>

Wegen der Trans- oder Internationalisierung des Terrorismus werden sich die innere und äußere Sicherheit immer mehr annähern und letztendlich werden die Grenzen verschwimmen. Diese Situation lässt jene Sicherheitsstrategien altmodisch erscheinen, die auf zwischenstaatliche Kriege fokussiert sind.<sup>324</sup> Wegen der Größe dieser neuen Bedrohungen gibt es eine Relevanz-Verschiebung von der äußeren zur inneren Sicherheit. „Eine militärische Bedrohung oder eine mögliche Intervention von außen wird von jeher als die ernsteste Gefahr für eine politische Ordnung angesehen. Diese klassische Gefährdungssituation ist aber in der modernen Staatenwelt nach dem Ende der Blockkonfrontation eher die Ausnahme als der Normalfall. Äußere Gefährdungen der nationalen Sicherheit sind viel diffuser geworden und verändern die Bedingungen und Notwendigkeiten nationaler Sicherheitspolitik“.<sup>325</sup>

---

<sup>321</sup> Vgl. Delhey, Jan: Transnationales Vertrauen in der erweiterten EU ... a.a.O., S. 6.

<sup>322</sup> Vgl. Cremer, Hans-Joachim: Kommentar zum EUV, in: Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.): Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, Darmstadt 2002, S. 159.

<sup>323</sup> Vgl. Hetzer, Wolfgang: Europäische Strategien gegen Geldwäsche und Terror ... a.a.O., S. 596 f.

<sup>324</sup> Vgl. Eggenberger, René: Homeland Security, die Rolle der Streitkräfte und der neue Verteidigungsbegriff, in: Borchert, Heiko (Hrsg.): Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit, Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte, Hamburg, Berlin, Bonn 2004, S. 122.

<sup>325</sup> Glaeßner, Gert-Joachim: Sicherheit in Freiheit ... a.a.O., S. 34.

Parallel dazu wurde am 12. Dezember 2003 vom Europäischen Rat die ESS mit dem Motto „ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ angenommen. Ziel dieser Strategie war die Ermittlung der potenziellen Bedrohungen, die Definition strategischer Ziele der Union und die Beschreibung ihrer Auswirkungen auf die europäische Politik. In dieser Strategie wurde auch betont, dass aufgrund der zunehmenden Globalisierung die internen und externen Sicherheitsaspekte untrennbar miteinander verbunden sind und wirtschaftliches Versagen in vielen Fällen mit politischen Problemen und Gewaltkonflikten eng verknüpft ist. Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, Zusammenbruch von Staaten und Organisierte Kriminalität werden in dieser Strategie als wesentliche Bedrohungen für Europa ermittelt. Nach dieser Liste kommt die Bedrohung meistens nicht mehr von außen, sondern von innen. Die Auflistung des Terrorismus und der OK ist ein klarer Hinweis darauf. Außerdem können die anderen genannten Bedrohungen entweder Terrorismus hervorrufen (Ausbruch regionaler Konflikte) oder Terrorismus verschärfen (Anwendung von Massenvernichtungswaffen durch Terroristen). Erfolglosigkeit bei der Bekämpfung des Terrorismus und der OK kann den Zusammenbruch von Staaten verursachen. Wenn die kriminelle Symbiose zwischen dem Terrorismus und der OK besehen wird, dann kann man sagen, dass Terrorismus im Zentrum aller Bedrohungen für Europa steht. Um diese Bedrohungen abzuwehren, sieht die EU eine Strategie vor, in der aber die Maßnahmen nicht im klassischen Sinne getroffen werden. Verbesserung der polizeilichen und justiziellen Kooperation in Europa, Stärkung der Sicherheit in Nachbarstaaten und Herstellung einer Ordnung auf Grundlage eines wirksamen Multilateralismus durch erweiterte Kapazitäten, kohärente Politiken und Kooperation mit Drittstaaten sind die Grundlagen der EU zur Abwehr dieser Bedrohungen.

Die EU hat verschiedene Handlungsformen zur Erarbeitung und Durchführung der GASP, die sich auch auf den Bereich der inneren Sicherheit erstrecken. Art. 12 EUV zählt diese Instrumente auf. Die vom Europäischen Rat zu beschließenden Grundsätze und allgemeinen Leitlinien (Art. 13 Abs. 1) bestimmen die Rahmenbedingungen sämtlicher Aktivitäten der Union im Bereich der GASP. Diese Grundsätze und Leitlinien sind auch gültig für die innere Sicherheit.

### **Instrumente der GASP**

Die Instrumente der EU im Rahmen der GASP bestehen aus zwei Gruppen: Den vom Europäischen Rat und den vom Rat der EU zu beschließenden Instrumenten. Der Europäische Rat beschließt die Grundsätze, Leitlinien sowie die gemeinsamen Strategien im

Konsens. Stimmenthaltung spielt hier keine Rolle, weil wie beim Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags die Zustimmung aller Parteien erforderlich ist.<sup>326</sup>

Die durch den Amsterdamer Vertrag eingeführte und vom Europäischen Rat bestimmte Handlungsform der gemeinsamen Strategie betrifft konkrete Politikfelder der gesamten (auch inneren) Sicherheit der EU. Diese gemeinsamen Strategien geben jeweils Zielsetzung, Dauer und die von der Union und den Mitgliedsstaaten bereitzustellenden Mittel an. Durchführung von Grundsätzen und Leitlinien sowie gemeinsamer Strategien ist die Aufgabe des Rates.<sup>327</sup> Die oben detailliert analysierte ESS ist ein Beispiel dafür.

Die vom Rat angenommenen gemeinsamen Aktionen (Art. 14) betreffen spezifische Situationen, in denen eine operative Aktion der Union (Gestaltungsinstrument der GASP)<sup>328</sup> für notwendig erachtet wird. Diese Aktionen tragen völkerrechtlich bindenden Charakter für die Mitgliedsstaaten und erstrecken sich auch auf die polizeiliche Zusammenarbeit auf regionaler oder globaler Ebene. Ziel dieser gemeinsamen Aktionen in Bezug auf die innere Sicherheit ist, die polizeiliche Zusammenarbeit auch außerhalb der EU zu verbessern und dadurch einen Beitrag zur Sicherheit Europas und der Welt zu leisten. Die Durchführung der gemeinsamen Aktionen über die Polizeiemissionen der EU in Bosnien-Herzegowina und Kinshasa durch den Beschluss des Rates vom 28. und 30. November 2006<sup>329</sup> sind Beispiele dafür.

Das andere Instrument der EU im Rahmen der GASP ist der gemeinsame Standpunkt. Gemeinsame Standpunkte haben keinen operativen Charakter wie bei den gemeinsamen Aktionen, sondern eher einen konzeptionellen Charakter. Außerdem gibt es keine Bestimmung über die Rechtsbindung dieses Instrumentes. Sie beinhalten grundsätzlich die mittelfristigen Strategien. Mit den gemeinsamen Standpunkten des Rates vom 27. Dezember 2001<sup>330</sup> oder vom 21. Dezember 2006<sup>331</sup> hat die EU z.B. Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus auch im Rahmen der GASP getroffen.

---

<sup>326</sup> Vgl. Geiger, Rudolf: EUV/EGV ... a.a.O., S. 68.

<sup>327</sup> Vgl. Cremer, Hans-Joachim: Kommentar zum EUV ... a.a.O., S. 163-165.

<sup>328</sup> Vgl. Ebda., S. 163-165.

<sup>329</sup> Vgl. Beschluss des Rates vom 28. November 2006 zur Durchführung der Gemeinsamen Aktion 2005/824/GASP über die Polizeiemission der Europäischen Union in Bosnien und Herzegowina, in: ABl. L 335 vom 1.12.2006, S. 46; Gemeinsame Aktion 2006/868/GASP des Rates vom 30. November 2006 zur Änderung der Gemeinsamen Aktion 2004/847/GASP zur Polizeiemission der Europäischen Union in Kinshasa (DRK) betreffend die Integrierte Polizeieinheit (EUPOL Kinshasa), in: ABl. L 335 vom 1.12.2006, S. 50.

<sup>330</sup> Vgl. Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 27. Dezember 2001 über die Bekämpfung des Terrorismus, in: ABl. L 344 vom 28.12.2001, S. 90-92.

<sup>331</sup> Vgl. Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 21. Dezember 2006 zur Durchführung des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, in: ABl. L 379 vom 28.12.2006, S. 129-130.

Ein Konzeptrahmen für die ESVP-Dimension der Terrorismusbekämpfung,<sup>332</sup> der am 18. November 2004 veröffentlicht wurde, ist eines der Programme, das die Beteiligung der zweiten Säule an der Bekämpfung des Terrorismus (und somit am Konzept innerer Sicherheit) darstellt. Dieses Dokument ist eine wichtige Grundlage für die Einbeziehung von militärischen Kräften in den Bereich der Terrorismusbekämpfung und behandelt die ESVP-Dimension des Kampfes gegen den Terrorismus. Die Erklärung zum Kampf gegen Terrorismus<sup>333</sup> und der EU-Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus<sup>334</sup> sind weitere Antworten auf die ESVP-Dimension der Terrorismusbekämpfung.

### **Entscheidungsverfahren im Rahmen der GASP**

Der Rat der EU beschließt nach dem (souveränitäts- und neutralitätsfreundlichen)<sup>335</sup> Grundsatz der Einstimmigkeit (Art. 23 Abs. 1 EUV). Die Fassung eines Beschlusses ist trotz der Enthaltung von einem oder mehreren Mitgliedsstaaten (einfache Enthaltung) gültig und die sich enthaltenden Mitgliedsstaaten sind an den Beschluss gebunden. Im Falle der Nichtteilnahme von mindestens 107 der insgesamt 321 Stimmen repräsentierenden Mitgliedsstaaten (was gemäß Art. 205 Abs. 2 EGV einem Drittel der dort bestimmten Gesamtstimmenzahl entspricht) an der Abstimmung (konstruktive Enthaltung) ist aber die Fassung eines Beschlusses ungültig.

Der Rat beschließt in folgenden Fällen mit der (doppelt) qualifizierten Mehrheit (Art. 23 Abs. 2 EUV):

- Annahme gemeinsamer Aktionen und gemeinsamer Standpunkte,
- Fassung der Beschlüsse auf der Grundlage einer gemeinsamen Strategie oder
- zur Durchführung gemeinsamer Aktionen oder gemeinsamer Standpunkte,
- Ernennung eines Sonderbeauftragten nach Art. 18 Abs. 5 EUV.

Sinn und Zweck qualifizierter Mehrheit ist es, die Rechte der Minderheiten besser zu schützen.<sup>336</sup> Der Beschluss muss die Mehrheit der Mitglieder (also mindestens 13 Mitglieder), der Stimmen (mindestens 232 von insgesamt 321 Stimmen) und der Gesamtbevölkerung (mindestens 62 Prozent der EU-Bevölkerung) umfassen. Dieser Grundsatz qualifizierter Mehrheit erstreckt sich nicht auf Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen. Außerdem werden nach Art. 23 Abs. 3 EUV die

---

<sup>332</sup> Vgl. Konzeptrahmen des Rates für die ESVP-Dimension der Terrorismusbekämpfung, in: Dok. 13234/04.

<sup>333</sup> Vgl. Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus, a.a.O.

<sup>334</sup> Vgl. EU-Aktionsplan des Rates zur Bekämpfung des Terrorismus, in: Dok. 10586/04.

<sup>335</sup> Vgl. Cremer, Hans-Joachim: Kommentar zum EUV ... a.a.O., S. 206.

<sup>336</sup> Vgl. Geiger, Rudolf: EUV/EGV ... a.a.O., S. 66-69.

Beschlüsse über Verfahrensfragen vom Rat mit einfacher Mehrheit (durch Zustimmung von 13 Staatenvertretern) gefasst.

### **Finanzierung im Bereich der GASP**

Die Verwaltungsausgaben der Organe der GASP gehen zu Lasten des Haushalts der EG. Die Aufteilung der Kosten zwischen Rat und Kommission stellt aber ein Problem dar. Nach einer Regelung des Parlaments sind die Verwaltungsausgaben für die politische Beschlussfassung im Rat aus Einzelplan II (Rat) zu finanzieren. Die nach der Annahme eines (finanzwirksamen) Beschlusses des Rates angefallenen Verwaltungsausgaben sollen dagegen aus den Verwaltungsmitteln der Kommission (Einzelplan III Teil A) finanziert werden. Auch operative Ausgaben gehen zu Lasten des Gemeinschaftsrechts, aber mit Ausnahme von Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen oder von Fällen, in denen der Rat einstimmig etwas anderes beschließt. In diesen Fällen gehen die Ausgaben zu Lasten der Mitgliedsländer nach dem Bruttosozialprodukt-Schlüssel.<sup>337</sup>

### **2.2.4 Innere Sicherheit innerhalb der dritten Säule**

#### **Die Arbeitsstrukturen innerhalb der dritten Säule**

Der Prozess der Organisierung der inneren Sicherheit innerhalb der dritten Säule hat erst mit der Schaffung eines neuen Rates für die Innenpolitik begonnen. Dieser Prozess weist eine weitgehende funktionale und personale Kontinuität auf. Die Sitzungen des Rates werden noch immer vom AStV -die französische Abkürzung COREPER – Ausschuss der Ständigen Vertreter – vorbereitet, der aus den Leitern der Ständigen Vertretungen der Mitgliedsstaaten der EU besteht. Der damalige K 4 – Ausschuss hat die Koordinierungsfunktion der Aufgaben der dritten Säule übernommen. Er hat die Tätigkeiten in diesem Bereich unter den drei Lenkungsgruppen geordnet. Diese Lenkungsgruppen waren Einwanderung und Asyl (schon vergemeinschaftet), polizeiliche Zusammenarbeit und justizielle Zusammenarbeit. In dieser Arbeit konzentriert man sich nur auf die zweite Lenkungsgruppe Polizei/Zoll. Die Zweite Lenkungsgruppe besteht aus fünf Arbeitsgruppen, deren Themen damals im Rahmen der TREVI-Kooperation erarbeitet wurden:

- Arbeitsgruppe für Terrorismus (vormals TREVI I),
- Arbeitsgruppe für polizeiliche Zusammenarbeit (vormals TREVI II),
- Arbeitsgruppe für Drogen und OK (vormals TREVI III),

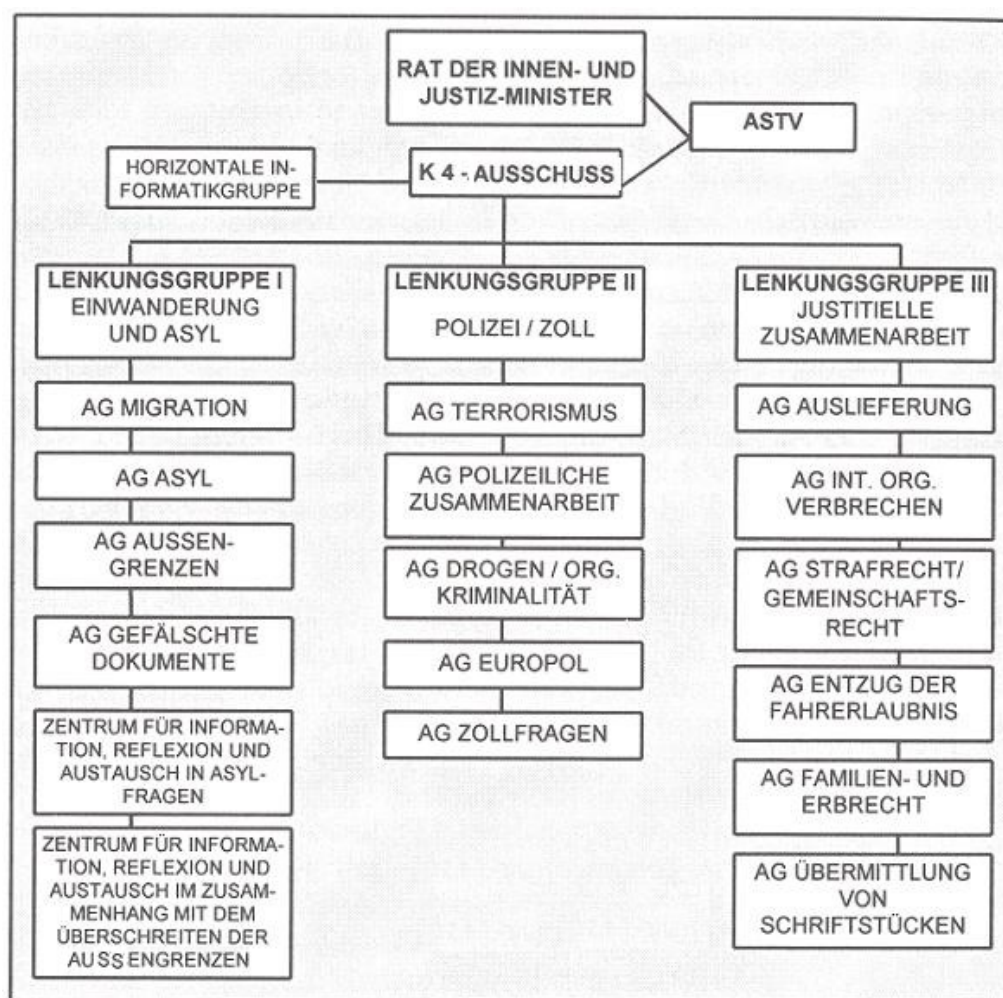
---

<sup>337</sup> Vgl. Cremer, Hans-Joachim: Kommentar zum EUV ... a.a.O., S. 233-234.

- Arbeitsgruppe für Europol (vormals TREVI-Ad-hoc-AG Europol),
- Arbeitsgruppe für Zollfragen.

Außerdem wurde eine Generaldirektion unter dem Generalsekretariat zur administrativen Unterstützung der Arbeiten des Rates – Vor- und Nachbereitung der Sitzungen vom Rat, K 4 –Ausschuss und Arbeitsgruppen – eingerichtet. Sie haben ihre Aufgaben gemeinsam mit der halbjährlich wechselnden Präsidentschaft wahrgenommen. Die Rolle dieses Ratsvorsitzenden war die regelmäßige Information und Konsultation des Europäischen Parlaments über die Tätigkeiten des Rates für Innen- und Justizpolitik.<sup>338</sup>

**Abb. 17: Strukturschema des Rates „Justiz und Inneres“ in der Maastrichter Konstruktion**

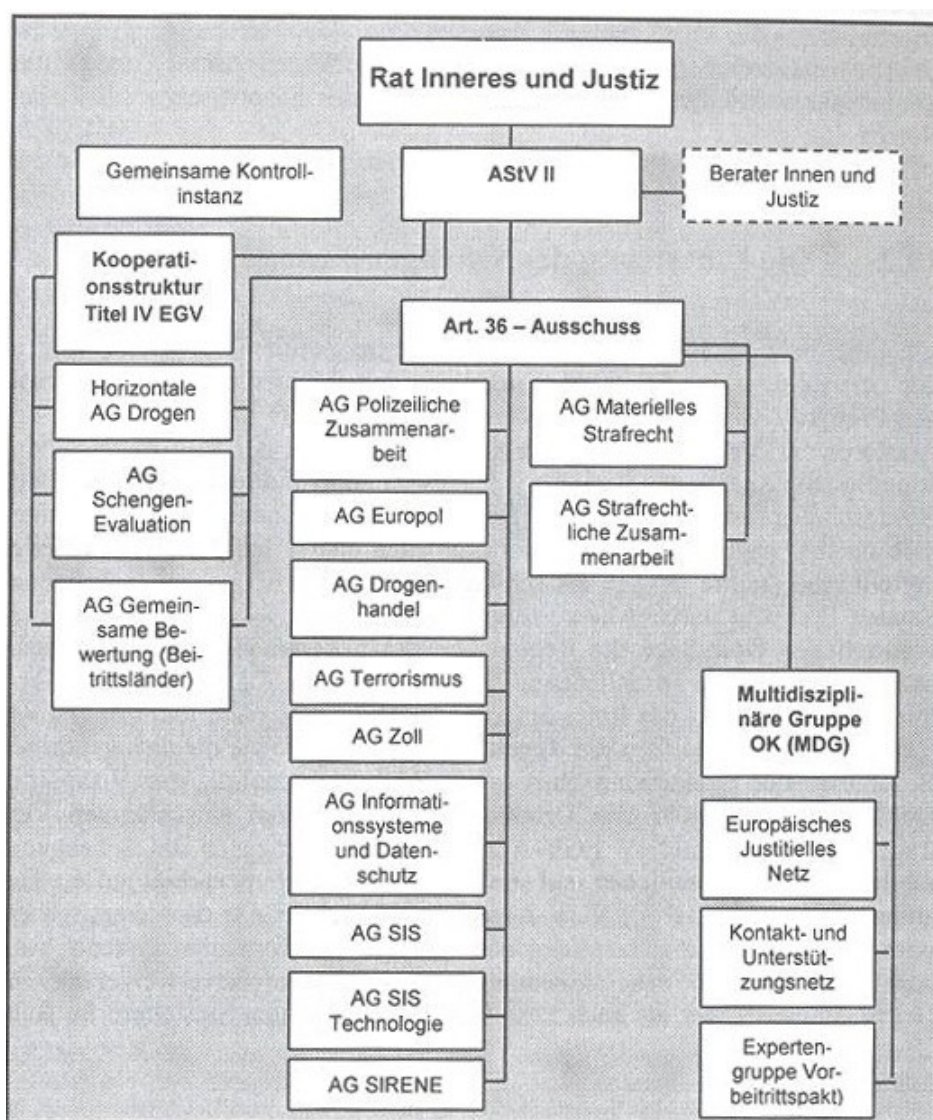


Quelle: Darstellung von Knelangen 2001, S. 163.

<sup>338</sup> Vgl. Knelangen, Wilhelm: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess ... a.a.O., S. 161-164.

Mit dem Amsterdamer Vertrag wurden diese drei Lenkungsgruppen abgeschafft, weil die verschiedenen Bereiche der inneren Sicherheit vergemeinschaftet wurden. Damit wurde der ehemalige K4 – Ausschuss mit der Beschränkung auf polizeiliche und strafjustizielle Zusammenarbeit zum Koordinierungsausschuss (Art. 36 EUV) transformiert und der AStV ist noch stärker ins Zentrum der Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit getreten.<sup>339</sup> Die Struktur des Rates Inneres und Justiz wurde mit Einsetzung weiterer Expertengremien z.B. der Multidisziplinären Gruppe OK (MDG) neu geordnet.

**Abb. 18: Strukturschema des Rates „Justiz und Inneres“ in der Amsterdamer Konstruktion**



Quelle: Darstellung von Knelangen 2001, S. 305

<sup>339</sup> Vgl. Monar, Jörg: Die Entwicklung des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“: Perspektiven nach dem Vertrag von Amsterdam und dem Europäischen Rat von Tampere, in: Integration 23/2000, S. 20-25.



Spezifisch im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit gibt es eine Troika, die so genannte TFPC (Task Force der europäischen Polizeichefs), die aus den Leitern der Polizeibehörden der EU-Staaten besteht. Mitglieder dieser Troika treffen sich – ohne Rechtsgrundlage und ohne öffentliche Kontrolle – einmal im Halbjahr. Seit der 4. Versammlung vom 29. bis 30. Oktober 2001 nimmt auch die Türkei an diesen regelmäßigen Treffen teil. Ziel und Zweck dieser Troika ist die Einleitung, die Koordinierung und die Auswertung der Polizeiaktionen gegen den internationalen Terrorismus und die OK auf Grundlage strategischer Vorfeldinformationen. Das ist eine Möglichkeit für die Polizeichefs, direkten Zugang zu ihren Ministern zu haben und so politische Beschlüsse in Polizeiangelegenheiten beeinflussen und über den Einsatz polizeilicher Ressourcen mitentscheiden zu können. Aufgrund dieser Möglichkeit wurde diese Troika nicht aufgelöst, obwohl sie bislang keinen operativen Mehrwert auf EU-Ebene bewirkt hat.<sup>340</sup> Das ist ein klarer Hinweis darauf, welche Bedeutung die polizeiliche Zusammenarbeit für die EU hat.

### **Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: ein hohes Maß an Sicherheit**

Ziel der inneren Sicherheitspolitik innerhalb der dritten Säule (Art. 29 EUV) ist es, den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit durch die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität, insbesondere des Terrorismus und jeder Art der OK im Wege einer polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit und der Annäherung der Strafvorschriften der Mitgliedsstaaten anzubieten. Das ist sowohl eine Antwort auf die durch den Nationalstaat nicht mehr zu bewältigenden Herausforderungen als auch eine Konsequenz der politischen Finalität der europäischen Integration. Dadurch tritt ein neuer und überstaatlicher Akteur der Gewährleistung innerer Sicherheit neben den Staat.<sup>341</sup>

Die Kommission hat am 10. Mai 2005 mit einer Mitteilung an den Rat und das Parlament<sup>342</sup> die Prioritäten für die folgenden 5 Jahre (2004-2009) im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts festgestellt. Das sogenannte und vom Europäischen Rat am 4./5. November 2004 angenommene Haager Programm ist als ein Komplementär der ESS ein sehr wichtiges Dokument mit großer Bedeutung für das Konzept der inneren Sicherheit in Europa. Dieses Programm hat einen Ergänzungscharakter für die Maßnahmen, die auf der

---

<sup>340</sup> Vgl. Holzberger, Mark: Antiterroristische Triangel, in: CILIP 78/2004, S. 58.

<sup>341</sup> Vgl. Möstl, Markus: Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ... a.a.O., S. 5.

<sup>342</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre... a.a.O.

Tagung des Europäischen Rates in Tampere im Jahre 1999 im Bereich Justiz und Innere Angelegenheiten beschlossen wurden. Ziele dieses Haager Programms sind die Gewährleistung der Verbesserung der gemeinsamen Fähigkeiten der Union und der Mitgliedsstaaten zum Schutz der Grundrechte, die Garantierung von Mindestnormen bei Gerichtsverfahren, der Zugang zur Justiz und Schutz von schutzbedürftigen Menschen gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention und anderen internationalen Verträgen, die Regulierung von Wanderungsbewegungen, die Kontrolle der Außengrenzen der EU, der Kampf gegen transnationale OK und die Bekämpfung der terroristischen Bedrohung. Damit wurde auch auf die Leistung eines Beitrags zur Erhöhung der Potentiale von Europol sowie Eurojust, die gegenseitige Anerkennung von Gerichtsentscheidungen sowie Urkunden mit grenzüberschreitenden Bezügen und einen optimalen Schutz des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts mit einem multidisziplinären und abgestimmten Vorgehen sowohl auf der Ebene der EU als auch auf der Ebene der Mitgliedsstaaten zwischen den zuständigen Strafverfolgungsbehörden, insbesondere Polizei, Zoll und Grenzschutz, abgezielt. Dieses Programm ist ein Komplementär der ESS, welche die Dimension der Inneren Sicherheit in der EU repräsentiert. Es versucht die Freiheit durch Unionsbürgerschaft und gemeinsame europäische Asyl- und Einwanderungsregelungen, die Sicherheit durch Verbesserung des Informationsaustausches und jede Art der Polizeilichen Zusammenarbeit sowie das Recht durch gegenseitige Vertrauensbildung und justizielle Zusammenarbeit in Straf- und Zivilsachen zu stärken.<sup>343</sup>

Zur Umsetzung des Haager Programms wurde am 18. Juni 2004 ein Aktionsplan des Rates und der Kommission<sup>344</sup> angenommen. Dieser Aktionsplan enthält einen Zeitplan für die Annahme und Durchführung aller aufgeführten Maßnahmen im Rahmen des Haager Programms. Die Kommission hat mit den parallel angenommenen Mitteilungen KOM (2006) 331, 332 und 333<sup>345</sup> den Rat zu einigen notwendigen Ergänzungen zum Haager Programm aufgefordert. In Bezug auf die Bekämpfung und Verhütung der schweren Kriminalität standen ein integrierter Grenzschutz an den Außengrenzen, Interoperabilität der

---

<sup>343</sup> Vgl. Haager Programm des Rates zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, vom 13.12.2004 (<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/04/st16/st16054.de04.pdf> – gelesen am 10.7.2007).

<sup>344</sup> Vgl. Aktionsplan des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, in: ABl. C 198 vom 12.8.2005, S. 1-22.

<sup>345</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Rekrutierung von Terroristen - Umsetzung des Haager Programms: Weitere Schritte, vom 28.6.2006, in: KOM (2006) 331 endgültig; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Evaluierung der EU-Maßnahmen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht, vom 28.6.2006, in: KOM (2006) 332 endgültig; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2005, vom 28.6.2006, in: KOM (2006) 333 endgültig.

Informationssysteme, gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen/Urteilen in Strafsachen, Zugang zu den für die Bekämpfung von Terrorismus und OK notwendigen Informationen und die Zukunft von Europol immer im Mittelpunkt dieser Vorschläge.

### **Polizeiliche Zusammenarbeit**

Art. 30 EUV regelt die polizeiliche Zusammenarbeit. Während Abs. 1 sich auf die Teilbereiche polizeilicher Zusammenarbeit konzentriert, werden im Abs. 2 die Regelungen über Europol erwähnt. Operative Zusammenarbeit, Informationsaustausch, Weiterbildung und Austausch von Verbindungsbeamten sowie Analysetätigkeiten sind die Teilbereiche polizeilicher Zusammenarbeit.

Die operative Zusammenarbeit umfasst die herkömmliche internationale Amtshilfe zur Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung von Straftaten durch Abstimmung und Koordinierung von Maßnahmen mit Hilfe der Bildung gemeinsamer Teams bzw. Ermittlungsgruppen aus Bediensteten verschiedener Mitgliedsstaaten. Die wichtigste entsprechende Regelung ist die im SDÜ (Art. 39 ff.) geregelte grenzüberschreitende Observation und Nacheile durch Beamte einer Vertragspartei. Art. 32 EUV ermächtigt und beauftragt den Rat zur Festlegung des Umfangs und der Grenzen der Eingriffsrechte im fremden Hoheitsgebiet. Parallel dazu regelt Art. 40 SDÜ die Rahmen grenzüberschreitender Observation und Art. 41 SDÜ die Bedingungen grenzüberschreitender Nacheile hinsichtlich einer auf frischer Tat beobachteten oder aus der Haft entflohenen Person. Nach dieser Regelung dürfen die nacheilenden Beamten z.B. nur in Grenznähe agieren (bis zu einer Tiefe von 30 Kilometern) und Privatgrundstücke dürfen dabei nicht betreten werden. Dabei müssen sie uniformiert, ihre Fahrzeuge als Polizeifahrzeuge gekennzeichnet sein und von der Dienstwaffe darf nur in Notwehr Gebrauch gemacht werden. Außerdem wurden die Straftaten aufgelistet, die grenzüberschreitende Observation und Nacheile rechtfertigen.<sup>346</sup> Austausch der Verbindungsbeamten spielt hier eine wesentliche Rolle. Denn Sinn und Zweck des Austauschs der Verbindungsbeamten ist es, den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedsstaaten zu fördern und dadurch die Ermittlungen mit Bezügen zum Heimatland und grenzüberschreitende Operationen zu unterstützen sowie sich an der Erledigung von Amtshilfeersuchen zu beteiligen.

Informationsaustausch im Rahmen polizeilicher Zusammenarbeit besteht aus dem Einholen, Speichern, Verarbeiten, Analysieren und Austauschen sachdienlicher

---

<sup>346</sup> Vgl. Geiger, Rudolf: EUV/EGV ... a.a.O., S. 92-101.

Informationen, darunter auch Meldungen über verdächtige finanzielle Transaktionen.<sup>347</sup> Das SIS und das Europol-Informationssystem sind die Mechanismen der EU zum Informationsaustausch, die in anderen Teilen der Arbeit detailliert erklärt werden.

Der dritte Bereich polizeilicher Zusammenarbeit umfasst die Aus- und Weiterbildung, den Austausch von Verbindungsbeamten, Abordnung von Einsatzkräften und kriminaltechnische Forschung. Zur Verbesserung der Aus- und Weiterbildung auf europäischer Ebene wurde durch den Beschluss des Rates vom 22. Dezember 2000<sup>348</sup> eine in Form eines Netzwerkes einzelstaatlicher Polizeischulen funktionierende Europäische Polizei-Akademie (EPA) eingerichtet. Mit dem Beschluss des Rates vom 20. September 2005<sup>349</sup> wurde auf die Verbesserung der Funktionsweise der EPA abgezielt. Die EPA hat damit eine Rechtspersönlichkeit gewonnen und ihre Ausgaben gehen zu Lasten des Haushalts der EG. Außerdem gibt es verschiedene Programme für die Verbesserung der Aus- und Weiterbildung. FALCONE für die Bekämpfung OK, OISIN (Aus- und Fortbildung sowie die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden) für Angehörige von Strafverfolgungsbehörden, STOP für die Bekämpfung des Menschenhandels und der Ausbeutung von Kindern, GROTIUS zur Förderung der justiziellen und strafrechtlichen Zusammenarbeit, SHERLOCK betreffend Ausweisdokumente und HIPPOKRATES für Kriminalitätsprävention sind die wichtigsten davon.<sup>350</sup>

Der letzte Bereich polizeilicher Zusammenarbeit ist die Bewertung von Ermittlungstechniken zur Aufdeckung schwerwiegender Formen OK. Zu diesem Zweck wurde das Europäische Netz der kriminaltechnischen Institute (ENFSI) im Rahmen des STOP-Programms eingerichtet.<sup>351</sup> Außerdem wurde durch den Rates am 25 Juni 2001<sup>352</sup> ein Austausch von DNS-Analyseergebnissen (Desoxyribonukleinsäure) zwischen den Mitgliedsstaaten mit dem Ziel der Verwendung einer unionsweiten kriminaltechnischen DNS-Analyse beschlossen.

---

<sup>347</sup> Vgl. Brechmann, Winfried: Kommentar zum EUV, in: Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.): Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, Darmstadt 2002, S. 245.

<sup>348</sup> Vgl. Beschluss des Rates vom 22. Dezember 2000 über die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA), in: ABl. L 336 vom 30.12.2000, S. 1-3.

<sup>349</sup> Vgl. Beschluss 2005/681/JI des Rates vom 20. September 2005 zur Errichtung der Europäischen Polizeiakademie, in: ABl. L 256 vom 1.10.2005, S. 63-70.

<sup>350</sup> Vgl. Brechmann, Winfried: Kommentar zum EUV ... a.a.O., S. 252.

<sup>351</sup> Vgl. Offizielle Internetseite von ENFSI (<http://www.enfsi.eu> – gelesen am 11.7.2008).

<sup>352</sup> Entschließung des Rates vom 25. Juni 2001 über den Austausch von DNS-Analyseergebnissen, in: ABl. C 187 vom 3.7.2001, S. 1-3.

## **Europol als FBI Europas?**

### **Vorgeschichte von Europol**

Die TREVI-Arbeitsgruppe war der Vorläufer von Europol. Die von der TREVI-92-Gruppe vom Rat ins Leben gerufene Europäische Drogeninformationsstelle (EDS) war die Vorstufe von Europol. Der damalige Präsident vom BKA (Bundes Kriminalamt) bezeichnet diesen Prozess als Keimzelle für Europol.<sup>353</sup> Diese Stelle nahm ihre Arbeit am 3. Januar 1994 in Den Haag auf. Sie hatte kein eigenes Personal und ihre Tätigkeiten waren ursprünglich rein auf Drogenkriminalität begrenzt. Die Schaffung eines europäischen Polizeiamts wurde im Vertrag von Maastricht festgeschrieben. Die Gründung von Europol wurde durch einen Rechtsakt des Rates am 26. Juli 1995<sup>354</sup> beschlossen. Sie war aber erst 1999 voll arbeitsfähig. Ihre Tätigkeitsbereiche erstreckten sich von Anfang an auch auf den Handel mit radioaktiven und nuklearen Materialien, die Schleuserkriminalität, das Verschieben von Kraftfahrzeugen und die Geldwäsche, dann seit 1996 auf den Menschenhandel und Missbrauch von Kindern, seit 1998 schrittweise auf alle wesentlichen Bereiche OK und seit 1999 auch auf die Bekämpfung des Terrorismus.<sup>355</sup> Während der Schengener Prozess als eine Reaktion auf den mit der Aufhebung der Grenzkontrolle befürchteten Sicherheitsverlust erschien und es bei der Zusammenarbeit im Schengener Verbund in erster Linie um eine Zusammenarbeit bei der Fahndung geht, kann Europol als eine Antwort auf die Transformation – Inter- oder Transnationalisierung – der Kriminalität betrachtet werden und bei ihr steht eine aktive Recherche bei Ermittlungen über das Europol-Informationssystem im Vordergrund.<sup>356</sup>

Es gab immer heftige Diskussionen über das Vorbild von Europol. Das verstärkte Interpolmodell als intergouvernementale Zusammenarbeit auf der einen Seite und das verminderte Bundespolizeimodell als supranationale Organisation auf der anderen Seite waren die konkurrierenden Leitbilder bei diesen Diskussionen. Der anfängliche – während des Europäischen Rates von Luxemburg im Juni 1991 – deutsche Vorschlag zur Institutionalisierung von Europol auf Gemeinschaftsebene wurde aber abgelehnt.<sup>357</sup> Danach haben sich die Diskussionen über die Art und Weise dieser zwischenstaatlichen Kooperation intensiviert. Europol ist zurzeit weder eine bloße intergouvernementale Vernetzung noch eine

---

<sup>353</sup> Vgl. Knelangen, Wilhelm: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess ... a.a.O., S. 205.

<sup>354</sup> Vgl. Übereinkommen über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (EPK), in: ABl. C 316 vom 27.11.1995, S. 2-32.

<sup>355</sup> Vgl. Martínez Soria, José: Die polizeiliche Zusammenarbeit in Europa und der Rechtsschutz des Bürgers, in: Verwaltungsarchiv – Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik 89/1998, S. 418.

<sup>356</sup> Vgl. Knelangen, Wilhelm: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess ... a.a.O., S. 250.

<sup>357</sup> Vgl. Storbeck, Jürgen: Aufgaben und Perspektiven von Europol, in: Theobald, Volkmar (Hrsg.): Von der Europäischen Union zur Europäischen Sicherheitsunion, Berlin 1997, S. 110.

rein supranationale Organisation. Europol ist jetzt eine mit eigener Rechtspersönlichkeit zentral gelenkte und völkerrechtlich intergouvernemental vernetzte Organisation. Die Bestimmungen der EPK und des Maastrichter Vertrags sind die Grundlagen der heutigen Europol.

### **Rechtspersönlichkeit, Organisationsstruktur und Finanzierung von Europol**

Art. 30 Abs. 2 EUV sieht eine polizeiliche Zusammenarbeit durch Europol zur effizienten Bekämpfung der Kriminalität (output Legitimation) vor und enthält einen Förderplan zur Stärkung und Ausweitung der Aufgaben und Befugnisse von Europol. Verwirklichung dieses Förderplans ist die Aufgabe des Rates. Die Errichtung von Europol bedeutet demnach eine Namensgebung der Institutionalisierung in diesem Bereich, die Symbolisierung der polizeilichen Zusammenarbeit und die Konkretisierung des Politikfeldes der inneren Sicherheit.<sup>358</sup>

Obwohl Europol mit dem EU-Organisationssystem eng verbunden ist, ist sie (noch) eine internationale Organisation des Völkerrechts, die sämtliche Kriterien des Völkerrechts erfüllt.<sup>359</sup> Deswegen können bei Streitigkeiten über die Auslegung der EPK, trotz der dem EuGH übertragenen Auslegungsbefugnis, bestimmte Handlungen einer Vertragspartei nicht erzwungen werden. Titel V der EPK enthält Regelungen zum Rechtsstatus, zur Organisation und Finanzierung von Europol. Nach Art. 26 der EPK genießt Europol den Status einer Rechtspersönlichkeit. Diese Rechtspersönlichkeit erstreckt sich uneingeschränkt auf die Rechts- und Geschäftsfähigkeit in jedem Mitgliedsstaat der Union, die juristischen Personen nach deren Rechtsvorschriften zuerkannt werden. Die Erstreckung dieser Kompetenz auf Drittstaaten oder Drittstellen hängt hingegen von der gegenseitigen Anerkennung ab.

Europol besteht aus vier Zentralorganen – dem Verwaltungsrat, dem Direktor, dem Finanzkontrolleur und dem Haushaltsausschuss<sup>360</sup> – und aus den nationalen Stellen, die mit der Wahrnehmung der in Artikel 4 der EPK aufgezählten Aufgaben betraut werden. Nach Art. 30 Abs. 1 der EPK dürfen weder der Direktor und die stellvertretenden Direktoren noch die Bediensteten von Europol von einer Regierung, Behörde, Organisation oder nicht Europol angehörenden Person Weisungen entgegennehmen oder anfordern, sofern in der EPK keine anderweitige Bestimmung getroffen ist. Die Bestimmungen der dritten Säule im EUV bleiben hier unberührt. Die Einzelheiten der Europol-Bediensteten werden im Statut des Rates vom 3.

---

<sup>358</sup> Vgl. Knelangen, Wilhelm: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess ... a.a.O., S. 250.

<sup>359</sup> Vgl. Petri, Thomas Bernhard: Europol – Grenzüberschreitende polizeiliche Tätigkeit in Europa, Frankfurt am Main 2001, S. 25.

<sup>360</sup> Vgl. EPK a.a.O., Artikel 27.

Dezember 1998<sup>361</sup> festgelegt. Außerdem sind alle Personen von Europol (inklusive Verbindungsbeamten) zur Verschwiegenheit oder zur Geheimhaltung über die in Ausübung ihres Amtes oder im Rahmen ihrer Tätigkeit erhaltenen Kenntnisse gegenüber allen nicht befugten Personen sowie gegenüber der Öffentlichkeit verpflichtet.<sup>362</sup> Nach Art. 41 EPK besitzen Europol, die Mitglieder der Organe, die stellvertretenden Direktoren und die Bediensteten von Europol die erforderlichen Vorrechte und Immunitäten zur Absicherung der Funktionsfähigkeit bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, aber nach Maßgabe eines Protokolls, das die in allen Mitgliedsstaaten anzuwendenden Regelungen enthält. Diese Immunität erstreckt sich aber nicht auf die privaten Handlungen wie bei der Immunität von Diplomaten. Nach Art. 12 des Immunitätsprotokolls entscheidet nur der Direktor über die Aufhebung der Immunität. Diese Regelung stellt einen Widerspruch zur vorgesehenen rechtlichen Dimension der Kontrolle von Europol dar.<sup>363</sup>

Der Verwaltungsrat setzt sich aus einem Vertreter je Mitgliedsstaat zusammen und jedes Mitglied verfügt über eine Stimme. Vertretung bei Abwesenheit und Ausübung des Stimmrechts von einem anderen stellvertretenden Mitglied ist möglich. Die Kommission der EG ist zur Teilnahme an den Sitzungen des Verwaltungsrates ohne Stimmrecht eingeladen. Der Verwaltungsrat kann jedoch beschließen, in Abwesenheit des Vertreters der Kommission zu beraten. Er tritt mindestens zweimal jährlich zusammen und den Vorsitz im Verwaltungsrat hat der Vertreter des Mitgliedsstaates, der den Vorsitz im Rat innehat. Der Verwaltungsrat hat verschiedene legislative und exekutive Funktionen innerhalb von Europol und er veröffentlicht jährlich einen allgemeinen Bericht über die Tätigkeiten von Europol im vergangenen Jahr und einen Bericht über die voraussichtlichen Tätigkeiten von Europol durch einstimmigen Beschluss.<sup>364</sup> Die Geschäftsordnung des Verwaltungsrates<sup>365</sup> regelt alle Tätigkeiten des Verwaltungsrates von der Zusammensetzung bis zur Abstimmung in den Sitzungen sowie zur Beschlussfassung.

Europol wird von einem Direktor geleitet. Er wird nach Stellungnahme des Verwaltungsrates vom Rat der EU für einen Zeitraum von vier Jahren einstimmig ernannt. Eine einmalige Wiederernennung ist zulässig. Für die Entlassung des Direktors ist eine Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen der Mitgliedsstaaten erforderlich. Er ist

---

<sup>361</sup> Vgl. Rechtsakt des Rates vom 3. Dezember 1998 zur Festlegung des Statuts der Bediensteten von Europol, in: ABl. C 26 vom 30.1.1999, S. 23-81.

<sup>362</sup> Vgl. EPK ... a.a.O., Artikel 32 Abs. 2.

<sup>363</sup> Vgl. Petri, Thomas Bernhard: Europol ... a.a.O., S. 30.

<sup>364</sup> Vgl. EPK ... a.a.O., Artikel 28.

<sup>365</sup> Vgl. Beschluß des Verwaltungsrates von Europol vom 1. Oktober 1998 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung, in: ABl. C 26 vom 30.1.1999, S. 82-85.

verantwortlich für jede Art der Verwaltung von Europol, die sachgerechte Ausarbeitung und Durchführung der vom Verwaltungsrat gefassten Beschlüsse, die Aufstellung der Entwürfe des Haushaltsplans, des Stellenplans und des fünfjährigen Finanzplans sowie für die Ausführung des Haushaltsplans von Europol.<sup>366</sup>

Jeder Mitgliedsstaat errichtet oder benennt eine nationale Stelle zur Wahrnehmung der Aufgaben von Europol und zur Verbindung zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten und Europol. Die Beziehungen in diesem Sinne unterliegen dem jeweiligen nationalen Recht, insbesondere dessen verfassungsrechtlichen Vorschriften.<sup>367</sup> Jede nationale Stelle entsendet mindestens einen Verbindungsbeamten zu Europol. Zahl, Rechte und Pflichten der Verbindungsbeamten werden durch einen einstimmigen Beschluss des Verwaltungsrates festgelegt. Die Verbindungsbeamten haben eine Vertretungsfunktion im Namen des entsendenden Mitgliedsstaates und eine Harmonisierungsfunktion zwischen nationalem Recht und den Bestimmungen von Europol.<sup>368</sup> Diese Verbindung umfasst nur das Informationssystem und erstreckt sich nicht auf die Verfahrensbindung oder Mitwirkung bei der Erstellung von Analysedateien.<sup>369</sup> Sie haben aber Zugang nicht nur zu Fahndungsdaten wie im Schengener System, sondern auch zu weitergehenden, national bestehenden Dateien wie Adressen, Telefonnummern und Verdachtsmomenten.<sup>370</sup>

Der Haushalt wird durch Beiträge der Mitgliedsstaaten nach dem Anteil des Bruttosozialprodukts an der Summe der Bruttosozialprodukte der Mitgliedsstaaten und andere gelegentliche Einnahmen finanziert. Der Haushaltsplan wird nach dem Entwurf des Verwaltungsrates und Prüfung durch den Haushaltsausschuss durch den Rat einstimmig festgestellt. Der Haushaltsausschuss besteht aus je einem mit Haushaltsaufgaben vertrauten Vertreter eines jeden Mitgliedsstaates. Seine einzige Funktion ist die Beratung in Haushalts- und Finanzangelegenheiten. Für die Bindung und Zahlung der Ausgaben sowie für die Kontrolle über die Feststellung und die Einziehung der Einnahmen verfügt Europol über interne Kontrollorgane. Eins davon ist der Finanzkontrolleur, der vom Verwaltungsrat einstimmig ernannt wird.<sup>371</sup> Das andere interne Kontrollorgan ist der gemeinsame Prüfungsausschuss, der sich aus drei Mitgliedern zusammensetzt, die vom Rechnungshof der EG auf Vorschlag seines Präsidenten ernannt werden.<sup>372</sup> Außerdem werden alle

---

<sup>366</sup> Vgl. EPK ... a.a.O., Artikel 29.

<sup>367</sup> Vgl. Ebda., Artikel 4.

<sup>368</sup> Vgl. Ebda., Artikel 5.

<sup>369</sup> Vgl. Petri, Thomas Bernhard: Europol ... a.a.O., S. 36.

<sup>370</sup> Vgl. Storbeck, Jürgen: Aufgaben und Perspektiven von Europol ... a.a.O., S. 110.

<sup>371</sup> Vgl. EPK ... a.a.O., Artikel 35.

<sup>372</sup> Vgl. Ebda., Artikel 36.



Haushaltstätigkeiten Europol's durch eine Finanzordnung des Rates vom 4. Oktober 1999<sup>373</sup> detailliert geregelt. Diese Ordnung wurde dann durch den Beschluss des Rates vom 29. April 2009<sup>374</sup> ein Mal geändert. Das Europäische Parlament hat in diesem System zumindest ein Anhörungsrecht.<sup>375</sup>

### **Ziele, Funktionen und Aufgaben von Europol**

In Art. 30 Abs. 2 EUV wurden die Funktionen von Europol aufgelistet. Nach dieser Regelung hat Europol folgende Funktionen:

- Unterstützung operativer Aktionen der Mitgliedsstaaten durch Erleichterung der Vorbereitung, Koordinierung und Durchführung der im Rahmen der vollziehenden Befugnisse getroffenen spezifischen Maßnahmen der nationalen Staaten,
- aktive Teilnahme an dem Ermittlungsverfahren durch Einleitung, Durchführung oder Koordinierung von Ermittlungen,
- Verbesserung der Zusammenarbeit zur Bekämpfung schwerer Kriminalität
- Einrichtung eines Netzes für Forschung, Dokumentation und Statistik über die grenzüberschreitende Kriminalität.

Ziel dieser Funktionen von Europol ist die Erhöhung der Leistungsfähigkeit der zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten und die Verbesserung der Zusammenarbeit im Hinblick auf die Verhütung und die Bekämpfung des Terrorismus und jeder Art der OK.<sup>376</sup>

Um dieses Ziel zu erreichen, hat Europol die folgenden Aufgaben:

- Erleichterung des Informationsaustausches zwischen den Mitgliedsstaaten,
- Sammlung, Zusammenstellung und Analysierung der Informationen und Erkenntnisse,
- Unterrichtung der zuständigen Behörden,
- Unterstützung der Ermittlungen in den Mitgliedsstaaten durch die Übermittlung aller sachlichen Informationen,
- Unterhaltung automatisierter Informationssammlungen.<sup>377</sup>

---

<sup>373</sup> Vgl. Rechtsakt des Rates vom 4. Oktober 1999 über die Finanzordnung für den Haushaltsplan von Europol und zur Aufhebung des Rechtsaktes 1999/C 25/01 des Rates, in: ABl. C 312 vom 29.10.1999, S. 1-17.

<sup>374</sup> Vgl. Rechtsakt des Rates vom 29. April 2004 zur Änderung der Finanzordnung für den Haushaltsplan von Europol, in: ABl. C 114 vom 30.4.2004, S. 1-6.

<sup>375</sup> Vgl. EPK ... a.a.O., Artikel 35.

<sup>376</sup> Vgl. Ebda., Artikel 2, Abs. 1.

<sup>377</sup> Vgl. Ebda., Artikel 3, Abs. 1.

### **Automatisierte Informationssammlungen im Rahmen von Europol**

Zur Umsetzung dieser Aufgaben bedient sich Europol dreier automatisierter Systeme, namentlich Informationssystem, Analysedatei und Index.

Das Informationssystem von Europol erfasst die Daten von Personen, die einer Straftat verdächtigt werden, die bereits wegen einer solchen Straftat gerichtlich verurteilt wurden oder die im Verdacht stehen, entsprechende Straftaten zukünftig zu begehen.<sup>378</sup> Die Daten dürfen nur von den Mitgliedsstaaten (für Deutschland das BKA) unter Beachtung ihrer innerstaatlichen Verfahren eingegeben und abgerufen werden. Die Funktionen und Aufgaben von Europol sind hier, die Einhaltung der Bestimmungen über die Zusammenarbeit zu gewährleisten, das Informationssystem zu führen, auf das ordnungsgemäße Funktionieren des Informationssystems in technischer und betrieblicher Hinsicht zu achten<sup>379</sup> sowie die EU gegenüber Drittstaaten oder Drittstellen zu vertreten.<sup>380</sup> Nur die nationalen Stellen, die Verbindungsbeamten, der Direktor und die stellvertretenden Direktoren sowie die dazu ordnungsgemäß ermächtigten Europol-Bediensteten haben unmittelbaren Zugriff auf die in dem Informationssystem gespeicherten Daten. Im Gegensatz zum SIS haben die örtlichen Polizeidienststellen also keinen direkten Zugriff auf das Europol-Informationssystem.<sup>381</sup> Dieses System ist für den Föderalismus wie in Deutschland ein Problem. Diesbezüglich gibt es verschiedene Auffassungen. Im Gegensatz zu allen Gegenargumentationen sieht Ingo Daub aber Europol nicht als Problem für den Föderalismus, sondern als eine Chance zur Stärkung der Vollzugskompetenzen der Länder durch die Schaffung einer europäischen Zentralstelle.<sup>382</sup>

Die zweite große Datenbank von Europol ist die Analysedatei, die, anders als im oben erwähnten Informationssystem, ergänzend personenbezogene Daten von Zeugen, Opfern, Kontakt- und Begleitpersonen umfasst. Ziel der Errichtung dieser Datenbank ist die Zusammenstellung, Verarbeitung oder Nutzung von Daten zwecks Unterstützung der kriminalpolizeilichen Ermittlungen. Außerdem ist Europol befugt, Daten wie die ethnische Herkunft, politische Anschauung, religiöse Überzeugung, Gesundheit und Sexualleben in der Analysedatei zu erfassen. Die Analysedatei darf wegen der daraus resultierenden umfangreichen Informationen nur von den bei Europol tätigen Analytikern im Rahmen eines

---

<sup>378</sup> Vgl. Ebda., Artikel 8. Abs. 1.

<sup>379</sup> Vgl. Ebda., Artikel 7. Abs. 2.

<sup>380</sup> Vgl. Ebda., Artikel 7. Abs. 1.

<sup>381</sup> Vgl. Ebda., Artikel 9.

<sup>382</sup> Vgl. Daub, Ingo: Das Europäische Polizeiamt – Gefahr für den Föderalismus?, in: Baldus, Manfred (Hrsg.): Rechtsprobleme der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit, Baden-Baden 1999, S. 93.

Analyseprojektes administriert, abgerufen und ergänzt werden.<sup>383</sup> Mit dem Rechtsakt des Rates vom 3. November 1998 wurden die Durchführungsbestimmungen für die von Europol geführten Arbeitsdateien zu Analysezwecken detailliert festgelegt.<sup>384</sup>

Das dritte System ist das sog. Indexsystem. Dadurch bekommen die Verbindungsbeamten der Mitgliedsstaaten eine Möglichkeit, die Daten herauszufinden, die für sie relevant sind. Der Index enthält keine inhaltlichen Informationen, sondern ist nur ein Verzeichnis für die vorliegenden Informationen.<sup>385</sup>

Europol ist verpflichtet, die nationalen Stellen und auf deren Wunsch deren Verbindungsbeamte über die ihren Mitgliedsstaat betreffenden Informationen und die in Erfahrung gebrachten Zusammenhänge von Straftaten zu unterrichten.<sup>386</sup> Art. 14 EPK sieht einen Datenschutzstandard für alle Mitglieder vor, der in den Grundsätzen des Übereinkommens des Europarates vom 28. Januar 1981 – zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten – und in der Empfehlung Nr. R (87) 15 des Ministerkomitees des Europarates vom 17. September 1987 festgeschrieben ist. Verwirklichung dieser Standards ist eine Voraussetzung zur Beteiligung an den Übermittlungen innerhalb von Europol. Die datenschutzrechtliche Verantwortung liegt bei dem Mitgliedsstaat, der die Daten eingegeben oder übermittelt hat, und bei Europol hinsichtlich der Daten, die ihm durch Dritte übermittelt wurden oder Ergebnis der Analysetätigkeit von Europol sind.<sup>387</sup> Gewährleistung der Datensicherheit ist die Aufgabe von Europol und der Mitgliedsstaaten. Die erforderlichen Maßnahmen dazu sollen von jedem Mitgliedsstaat getroffen werden.<sup>388</sup> Mit dem Rechtsakt des Rates vom 3. November 1998<sup>389</sup> wurden die Sicherheitsmaßnahmen festgelegt, die für alle Informationen gelten, die von oder über Europol innerhalb der Organisation verarbeitet werden. Zur Gewährleistung der Datensicherheit wird ein Europol-Sicherheitsausschuss eingesetzt, der sich aus Vertretern der Mitgliedsstaaten und Europol zusammensetzt und der mindestens einmal im Jahr zusammentritt. Ein Sicherheitskoordinator wurde zur allgemeinen Verantwortung für alle Sicherheitsfragen, einschließlich der in dieser Regelung und im Sicherheitshandbuch festgelegten Sicherheitsmaßnahmen, beauftragt. Außerdem wurde ein Sicherheitsbeauftragter

---

<sup>383</sup> Vgl. EPK ... a.a.O., Artikel 10.

<sup>384</sup> Vgl. Rechtsakt des Rates vom 3. November 1998 über die Durchführungsbestimmungen für die von Europol geführten Arbeitsdateien zu Analysezwecken, in: ABl. C 26 vom 30.1.1999, S. 1-9.

<sup>385</sup> Vgl. EPK ... a.a.O., Artikel 11.

<sup>386</sup> Vgl. Ebda., Artikel 13.

<sup>387</sup> Vgl. Ebda., Artikel 15, Abs. 1.

<sup>388</sup> Vgl. Ebda., Artikel 25.

<sup>389</sup> Vgl. Rechtsakt des Rates vom 3. November 1998 über die Geheimschutzregelung für Europol-Informationen, in: ABl. C 26 vom 30.1.1999, S. 10-16.

eingesetzt, der dem Sicherheitskoordinator direkt unterstellt ist und die Verantwortung für die praktische Durchführung der Sicherheitsmaßnahmen hat.

**Abb. 19: Die Architektur des TECS (The Europol-Computersystem)**

	<b>Europol-Informationssystem</b>	<b>Europol-Arbeitsdateien zu Analysezwecken</b>	<b>Indexsystem</b>
<b>Inhalt</b>	Personenbezogene Daten über - verurteilte Straftäter - Verdächtige - Personen nach Art. 8 (1) S. 2 EPK	auf der Grundlage einer für jede Arbeitsdatei festzulegenden Errichtungsanordnung Dateien zum Zweck der Analyse über - Personen des Informationssystems - mögliche Zeugen - Opfer oder mögliche Opfer - Kontakt- oder Begleitpersonen - mögliche Informanten	Einträge über Analysedateien
<b>Datenarten</b>	- Identitätsangaben - Angaben zur Tat - Angaben zum Verdacht auf Zugehörigkeit zu einer kriminellen Vereinigung	gemäß Art. 6 der Durchführungs- über Einstimmungen zur Datenverarbeitung; Grundsatz: Übermittlung durch die nationalen Stellen nach nationalem Recht mit Verwendungsbeschränkungen	Auskunft, ob eine Information in den Analysedateien gespeichert ist, jedoch ohne Hin-weis auf Inhalt der Dateien
<b>Eingabe durch</b>	nationale Stellen nach Maßgabe des nationalen Rechts, Europol bei Daten von Dritten und aus Analysetätigkeit gewonnenen Daten	von Europol benannte Analytiker	Europol
<b>Zugriff durch</b>	nationale Stellen nach Maßgabe des nationalen Rechts, Verbindungsbeamte, Direktoren, ermächtigte Europol-Bedienstete	von Europol benannte Analytiker	Direktoren, Europol-Bedienstete, Verbindungs-beamte
<b>Datenschutz Rechtliche Verantwortung</b>	übermittelnder Mitgliedsstaat, Europol ergänzend für eigene Datenverarbeitungsschritte und Daten von Dritten	Europol	Europol

Quelle: Darstellung von Knelangen 2001, S. 241.

### **Probleme Europol's und Vorschlag der Kommission als Lösungskonzept**

Die in dem Vorschlag der Kommission für einen Beschluss des Rates zur Errichtung eines Europäischen Polizeiamts<sup>390</sup> erwähnten Defizite der polizeilichen Zusammenarbeit in Europa stellen die wesentlichen Probleme Europol's dar. Parallel dazu sieht Daub die Probleme Europol's in der nicht ausreichenden Kontrolle Europol's und seiner Bediensteten, namentlich der parlamentarischen, bürokratischen und justiziellen Kontrolle, einer mangelnden effizienten Datenschutzkontrolle, dem defizitären Datenschutzstandard, dem unbefriedigenden Rechtsschutz der Bürger, den Geheimverhandlungen zur EPK und dem Europol-Immunitätsprotokoll.<sup>391</sup>

Hier konzentriert man sich aber nur auf die zwei Hauptprobleme Europol's. Das erste Hauptproblem ist die Restrukturierung Europol's. Denn der Souveränitätsvorbehalt der Mitgliedsstaaten auf der einen Seite und rechtliche, administrative und demokratische Unterschiede in den Mitgliedsländern auf der anderen Seite sind ein großes Problem auf dem Weg zur Restrukturierung Europol's. Seit Errichtung des Polizeiamts 1995 wurden z.B. drei Änderungsprotokolle zur EPK für die Steigerung der Leistungsfähigkeit von Europol angenommen (2000, 2002 und 2003).<sup>392</sup> Bislang ist allerdings keines dieser Protokolle in Kraft getreten, da sie nicht von allen Mitgliedsstaaten ratifiziert worden sind. Der oben erwähnte Vorschlag sieht eine Erleichterung der erforderlichen künftigen Änderungen des Systems Europol's durch die Ersetzung des Übereinkommens durch einen einfachen Beschluss vor. Dadurch kann die EU das System Europol's leichter an neue Gegebenheiten und politische Prioritäten anpassen.

Das andere Hauptproblem besteht in der mangelnden demokratischen und gerichtlichen Kontrolle Europol's, wie oben detailliert aufgelistet wurde. Demokratische Kontrolle wird später in Kapitel 2.3.2 detailliert erörtert. Hier wird nur die gerichtliche Kontrolle untersucht.

Prinzipiell unterscheidet man zwei Arten, auf welche die rechtliche Kontrolle Europol's erfolgen kann.

---

<sup>390</sup> Vgl. Vorschlag der Kommission für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts, vom 20.12.2006, in: KOM (2006) 817 endgültig.

<sup>391</sup> Vgl. Daub, Ingo: Das Europäische Polizeiamt – Gefahr für den Föderalismus? ... a.a.O., S. 93-98.

<sup>392</sup> Vgl. Rechtsakt des Rates vom 30. November 2000 zur Erstellung eines Protokolls zur Änderung von Artikel 2 und des Anhangs des Europol-Übereinkommens, in: ABl. C 358 vom 13.12.2000, S. 1-7; Rechtsakt des Rates vom 28. November 2002 zur Erstellung eines Protokolls zur Änderung des Europol-Übereinkommens und des Protokolls über die Vorrechte und Immunitäten für Europol, die Mitglieder der Organe, die stellvertretenden Direktoren und die Bediensteten von Europol, in: ABl. C 312 vom 16.12.2002, S. 1-7; und Rechtsakt des Rates vom 27. November 2003 zur Erstellung eines Protokolls zur Änderung des Europol-Übereinkommens, in: ABl. C 2 vom 6.1.2004, S. 1-12.

Der dezentrale Ansatz sieht vor, dass die Kontrolle der Aktivitäten Europol's durch nationale Instanzen erfolgt. Dies hat aber den entscheidenden Nachteil, dass es keine gemeinsame Sachleistungsbehörde gibt, die über einen uneingeschränkten Einfluss auf das Gesamtverfahren verfügt. Somit kann auch keine Gesamtverantwortung von einer einzigen Behörde übernommen werden. Es bleibt unbestritten, dass die Verantwortung für nationale Sicherheitsorgane weiterhin in Händen der zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden wie Staatsanwaltschaft und Untersuchungsrichter verbleibt. Mit der Übernahme von Kontrollfunktionen im transnationalen Bereich jedoch kann kaum ein sinnvolles oder realistisches Ergebnis erwartet werden. Der zentrale Ansatz sieht im Gegensatz dazu vor, dass die Kontrolle der Aktivitäten durch europäische Instanzen erfolgt. Auch Eurojust als zentrale Instanz mit ihrer aktuellen Konzeption als Koordinierungsstelle kann eine derartige Verantwortung zurzeit nicht tragen, da sie gegenüber Europol über keinerlei Aufsichtspflichten oder Aufsichtsrechte verfügt. Aber selbst wenn in Zukunft Eurojust mit entsprechenden Kontrollkompetenzen ausgestattet würde, so bleibt nach wie vor die Frage, nach welchem rechtlichen Maßstab diese Ausgestaltung erfolgen sollte. Der einzig sinnvolle Maßstab kann lediglich durch gemeinsame europäische Kriterien geregelt werden, die allerdings erst noch geschaffen werden müssen. Diese Kriterien würden aber ebenfalls den Weg zu einem zentralen Ansatz ebnen. Ein zentraler Ansatz hätte zwar Vorteile im Hinblick auf die Kontrollfähigkeit, ist aber entsprechend mit einem weiteren Souveränitätsverlust der Mitgliedsstaaten und womöglich auch weiterer assoziierter Staaten verbunden. Hierbei würden ebenfalls neben den europarechtlichen vor allem politische Fragen im Vordergrund stehen. Auch leiten sich hieraus vielfältige formal-institutionelle Fragen ab, wie etwa ob Europol den Exekutivbefugnissen der europäischen Kommission oder des Rates unterstellt werden sollte, ob die Gemeinsame Kontrollinstanz (GKI) oder Eurojust mit weiteren justiziellen Kompetenzen ausgestattet werden sollten oder etwa ob im Bereich der originär operativen Polizeiarbeit Europol eine unabhängige Stellung gewährt werden sollte. So wird etwa vermerkt, es sei müßig, die Frage nach dem europäischen Verfahrensmodell auf die beiden Thesen Untersuchungsrichter-Modell und Staatsanwaltschafts-Modell zur Kernfrage zu stilisieren. Weiter wird von anderer Seite angemerkt, dass lediglich pragmatische Erwägungen ausschlaggebend sind für die Wahl des europäischen Verfahrensmodells. Grundsätzlich muss allerdings folgendes berücksichtigt werden. Für das Staatsanwaltschafts-Modell mit getrenntem Ermittlungsrichter spricht, dass hierbei die Neutralität auch bei der richterlichen Anordnung von grundrechtsintensiven Ermittlungsmaßnahmen gewahrt werden kann, da der Ermittlungsrichter als Gegenspieler die Ermittlungen kontrolliert. Ein

Untersuchungsrichter hingegen leitet ebenfalls die Untersuchung und kann in Personalunion bestimmte Zwangsmaßnahmen wie Telefonüberwachung und Ähnliches anordnen.<sup>393</sup> Das Staatsanwaltschafts-Modell ist allerdings der Gefahr ausgesetzt, in den Dienst der Innenpolitik gestellt zu werden. Dies wirft allerdings die Frage auf, wie auf diese Weise eine hinreichende Unabhängigkeit garantiert werden kann.<sup>394</sup> Mit dem im Dezember 2001 angenommenen Grünbuch der Kommission wurde eine große Diskussion zur Schaffung einer europäischen Staatsanwaltschaft eröffnet. Das Thema wurde in einer von der Kommission organisierten öffentlichen Anhörung am 16. und 17. September 2002 diskutiert. Dort wurde kritisiert, dass die zukünftigen Beziehungen des Europäischen Staatsanwalts zu Europol, Eurojust, dem Europäischen Justiziellen Netz und OLAF von der Kommission zu wenig analysiert wird und die Kommission ihren Vorschlag präzisieren sollte. Darüber hat die Kommission am 19. März 2003<sup>395</sup> eine Mitteilung angenommen. Die Kommission hat in dieser Mitteilung die verschiedenen Reaktionen zum Grünbuch hinsichtlich rechtlicher Aspekte analysiert.<sup>396</sup>

Zwar können mittels einer grundsätzlich zulässigen zivilgerichtlichen Klage gegen Europol zivilrechtliche Ansprüche aus Kaufs- Miet- oder Dienstvertrag geltend gemacht werden, aber weder ist der EuGH grundsätzlich berechtigt, eine verbindliche Auslegung der EPK festzulegen oder Europol zu überprüfen, noch sind die nationalen Gerichte dafür zuständig, Europol zu kontrollieren, weil sie keine nationale Hoheitsgewalt ausübt.<sup>397</sup> Knelangen hat diese Kontrollprobleme wie folgt zusammengefasst:

„Wie soll eine Beteiligung von Europol an Ermittlungen angesichts der verschiedenen nationalen Rechtsgrundlagen rechtlich abgesichert werden? Wer ist Europol gegenüber weisungsbefugt bzw. wem gegenüber kann Europol ggf. selbst Weisungen erteilen? Wem gegenüber ist Europol verantwortlich, einer europäischen Staatsanwaltschaft, die es nicht gibt, oder einer federführenden nationalen Staatsanwaltschaft? Unter welchen Voraussetzungen können operative Aktionen gemeinsamer Teams durchgeführt werden, wer

---

<sup>393</sup> Vgl. Heine, Günter: Europol und Europäisierung des Rechts – Grundprobleme und Perspektiven, auch für die Schweiz, in: Donatsch, Andreas (Hrsg.): Strafrecht, Strafprozessrecht und Menschenrechte, Zürich 2002, S. 244- 248.

<sup>394</sup> Vgl. Gropp, Walter/Huber, Barbara: Rechtliche Initiativen gegen Organisierte Kriminalität – ein Projektbericht, Freiburg 2001, S. 4.

<sup>395</sup> Vgl. Follow-Up-Mitteilung – Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, vom 19.3.2003, in: KOM (2003) 128 endgültig.

<sup>396</sup> Vgl. Stiegel, Ute: Grünbuch der Kommission zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 5/2003, S. 172-174.

<sup>397</sup> Vgl. Martinez, Soria José: Die polizeiliche Zusammenarbeit in Europa zwischen traditionellem völkerrechtlichem Vertragsrecht und Vergemeinschaftung, in: Baldus, Manfred (Hrsg.): Rechtsprobleme der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit, Baden-Baden 1999, S. 69.

leitet diese, welche Befugnisse haben ggf. beteiligte Europol-Vertreter und – wiederum – auf welcher Rechtsgrundlage finden diese statt?“<sup>398</sup>

Zusätzlich berichtet Weichert von ähnlichen Problemen Europol's:

„Die rechtliche Konzeption von Europol ist bisher einzigartig. Die Behörde unterliegt weder nationaler Kontrolle und Verantwortlichkeit, noch ist sie der Kommission als Exekutive der EG untergeordnet. Das Personal darf von keiner Regierung, Behörde, Organisation oder nicht Europol angehörenden Person Weisungen entgegennehmen. Diese Institution ist gleichsam freischwebend und handelt ohne ministerielle oder politische Direktive. Handlungsleitend sollen nur die in Art. 2 und 3 EPK festgelegten Zielsetzungen und Aufgaben sein. Die einzige zulässige Einflussnahme auf Europol soll der von jedem Mitgliedsstaat mit einem Regierungsvertreter beschickte Verwaltungsrat ausüben (Art. 5 EPK). Direkte Einflussnahme ist nur dadurch möglich, dass der Europäische Rat mit einer Zweidrittelmehrheit den Direktor und die Stellvertreter entlässt“.<sup>399</sup>

Der oben erwähnte Vorschlag der Kommission sieht die folgenden Regelungen zur Kontrolle Europol's vor. Durch Restrukturierung von Europol zu einer aus dem Gesamthaushaltsplan der EU finanzierten Agentur der EU:

- können die allgemeinen Vorschriften und Verfahren für solche Einrichtungen auch auf Europol Anwendung finden.
- vereinfachen sich die Verwaltungsvorgänge, so dass Europol einen größeren Teil seiner Ressourcen für seine Kernaufgaben einsetzen kann.
- erhält das Europäische Parlament mehr Einfluss bei der Kontrolle von Europol, da es an der Feststellung des Haushaltsplans mitwirkt.
- unterliegt Europol der gerichtlichen Kontrolle nach Artikel 35 des Vertrags über die EU.

### **FBI Europas?**

Hier wird die Frage behandelt, die Europol die Funktion eines FBI in Europa erfüllen könnte. Das US-amerikanische FBI führt mit über 30.000 Personen und mit ca. 6 Milliarden Dollar Budget Ermittlungen in folgenden Bereichen durch:

- Bekämpfung des Terrorismus (counterterrorism)
- Spionageabwehr (counterintelligence)
- Internet-Kriminalität (cyber crime)

---

<sup>398</sup> Vgl. Knelangen, Wilhelm: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess ... a.a.O., S. 319.

<sup>399</sup> Weichert, Thilo: Der Entwurf einer Europol-Konvention, in: CILIP 50/1995, S. 72.



- Korruption (public corruption)
- Bürgerrechte (civil rights)
- Wirtschaftskriminalität (white-collar crime)
- Organisierte Kriminalität (organized crime)
- Schwerer Diebstahl/Gewaltdelikte (Major Thefts/Violent Crime)

Trotz der großen Parallelität zwischen den Tätigkeitsbereichen von FBI und Europol gibt es aber viele allgemeine und spezifische Barrieren auf diesem Weg. Das FBI ist vor allem die Institution eines föderalen Systems. Die EU hat dagegen ihr eigenes System (*sui generis*) und es ist strittig, ob unter diesen Bedingungen eine solche Funktion von Europol erwartet werden kann.

Außerdem ist ein Aufbau eines europäischen FBI nach dem Modell des US-amerikanischen Vorbildes wegen spezifischer europäischer Probleme und Fragestellungen (Sprachbarrieren, staatl. Souveränität, geschichtliche Entwicklungen usw.) sehr schwierig. Dies muss erst von jedem einzelnen Land beschlossen werden.<sup>400</sup> Eine solche Institution könnte beispielsweise nicht funktionieren, solange Europol die Sprachbarrieren nicht überwinden kann.<sup>401</sup>

### **Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen – Eurojust als strafjustizielles Gegenstück zu Europol**

#### **Vertragliche Regelungen zur justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen**

Art. 31 EUV regelt die justizielle Zusammenarbeit der Justiz- und Strafbehörden (außer Polizeibehörden) in Strafsachen. Schwerpunkte dieser Zusammenarbeit werden in Abs. 1 aufgelistet. Dabei geht es um folgende fünf Sachbereiche.

Bei der „Erleichterung und Beschleunigung der Zusammenarbeit bei Gerichtsverfahren und der Vollstreckung von Entscheidungen“ geht es um den Bereich der Rechtshilfe. Um diese Regelung durchzuführen und das Übereinkommen des Europarates von 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen einschließlich des Zusatzprotokolls von 1978 sowie das SDÜ von 1990 und das Benelux-Übereinkommen von 1962 zu ergänzen sowie ihre Anwendung zu

---

<sup>400</sup> Vgl. Ellermann, Jan: Vom Sammler zum Jäger – Europol auf dem Weg zu einem „europäischen FBI“?, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien (ZEuS) 4/2002, S. 573.

<sup>401</sup> Vgl. Fisahn, Andreas: Europol – Probleme der Kontrolle, in: Kritische Justiz 31/1998, S. 358-371.

erleichtern wurde am 29. Mai 2000 vom Rat ein Beschluss zur Rechtshilfe zwischen den Mitgliedsstaaten gefasst, der mit der EMRK von 1951 vereinbar ist.<sup>402</sup>

„Erleichterung der Auslieferung“ ist ein anderer Schwerpunkt der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Die EU hat durch verschiedene Regelungen wie z.B. durch das Übereinkommen vom 10. März 1995 über das vereinfachte Auslieferungsverfahren,<sup>403</sup> das Auslieferungsübereinkommen vom 27. September 1996<sup>404</sup> sowie später durch das Übereinkommen zu Haftbefehl und Übergabeverfahren vom 13. Juni 2002<sup>405</sup> wiederholt versucht, die justizielle Zusammenarbeit in diesem Bereich zu verbessern.

Der Schwerpunkt „Gewährleistung der Vereinbarkeit der nationalen Vorschriften“ sieht vor allem eine Harmonisierung strafprozessualer Vorschriften vor. Der oben erwähnte Rahmenbeschluss des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung der Opfer im Strafverfahren<sup>406</sup> ist ein Beispiel dafür.

„Vermeidung von Kompetenzkonflikten“ bezieht sich insbesondere auf das Verbot der Doppelbestrafung in zwei Mitgliedsstaaten wegen derselben Tat gemäß Art. 54 SDÜ.<sup>407</sup>

Der letzte Schwerpunkt „Schrittweise Annahme von Mindestvorschriften über Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und Strafen in den Bereichen organisierter Kriminalität, Terrorismus und illegaler Drogenhandel“ konzentriert sich auf eine Vereinbarung gemeinsamer Definitionen, Tatbestandsmerkmale und Sanktionen in besonders relevanten Bereichen wie Terrorismus und OK. Der später näher erörterte Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung<sup>408</sup> und die weiteren Rechtsakte zur Bekämpfung jeder Art OK können in diesem Sinne betrachtet werden. Hier lassen sich im Wesentlichen drei Ansätze voneinander unterscheiden, die auch in der gegenwärtigen Praxis der Rechtspolitik und Strafverfolgung deutlich werden. Im ersten Ansatz geht es um die Harmonisierung und Vereinheitlichung des Strafrechts und des Strafverfahrensrechts der europäischen Länder mit dem Ziel eines gemeinschaftlichen europäischen Strafrechts und

---

<sup>402</sup> Vgl. Rechtsakt des Rates vom 29. Mai 2000 über die Erstellung des Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in: ABl. C 197 vom 12.7.2000, S. 1-23.

<sup>403</sup> Vgl. Übereinkommen über das vereinfachte Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in: ABl. C 78 vom 30.3.1995, S. 2-10.

<sup>404</sup> Vgl. Übereinkommen über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in: ABl. C 313 vom 23.10.1996, S. 12-23.

<sup>405</sup> Vgl. Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, in: ABl. L 190 vom 18.7.2002, S. 1-18.

<sup>406</sup> Vgl. Rahmenbeschluss des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren, in: ABl. L 82 vom 22.3.2001, S. 1-4.

<sup>407</sup> Vgl. Brechmann, Winfried: Kommentar zum EUV ... a.a.O., S. 245.

<sup>408</sup> Vgl. Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung, in: ABl. L 164 vom 22.06.2002, S. 3-7.

europäischer Strafrechtssetzungs-, Strafverfolgungs- und Strafjustizinstitutionen. Im zweiten Ansatz geht es um Angleichungs- und Assimilierungsprozesse zur Harmonisierung und Koordination der Kriminalpolitik sowie des materiellen und formellen Strafrechts. Wichtig sind hierbei etwa die Festlegung von gemeinsamen europäischen Standards in Ermittlungs- und Strafverfahren und im Bereich der Strafen und der Vollstreckung von Kriminalstrafen. Im dritten Ansatz geht es um die praktische Zusammenarbeit auch auf der Ebene der Erforschung und Analyse von Kriminalität und Kriminalitätskontrolle.<sup>409</sup> Albrecht kritisiert den europäischen Strafrechtsraum wie folgt: „Ein europäisches Strafrecht schleicht sich zur Zeit präventiv-gubernativ durch die Hintertür in den europäischen Rechtsalltag ein. Es ist polizeiorientiert, grundrechtsfern und nahezu rechtsschutzlos. Europäisches Strafrecht muss durch die Vordertür die Bühne der Rechtswirklichkeit betreten: eng, präzise, gesetzesgebunden, freiheitssichernd und vor allem: als Bestandteil europäischer Verfassung. Dieses wäre das Erbe europäischer Aufklärung und Vorbild globaler Rechtsentwicklung“.<sup>410</sup>

### **Eurojust als strafjustizielles Gegenstück zu Europol**

Um die oben erwähnten Funktionen zu erfüllen, wurde im Art. 31 Abs. 2 EUV die Errichtung der Dokumentations- und Clearingstelle (Eurojust) als strafjustizielles Gegenstück zu Europol vorgesehen, die mit den folgenden Aufgaben beauftragt wird:

- sachgerechte Koordinierung zwischen den Strafverfolgungsbeamten,
- Unterstützung der Ermittlungen in Fällen grenzüberschreitender Kriminalität insbesondere unter Berücksichtigung von Europol-Analysen,
- Zusammenarbeit mit dem Europäischen Justiziellen Netz insbesondere bei der Erleichterung von Rechtshilfe- und Auslieferungsersuchen.<sup>411</sup>

Diese Stelle wurde durch den Beschluss des Rates vom 28. Februar 2002<sup>412</sup> als Organ der Union mit eigener Rechtspersönlichkeit errichtet. Der allgemeine Zuständigkeitsbereich von Eurojust erstreckt sich auf jede Art schwerer und OK sowie den Terrorismus. Die Zuständigkeiten von Eurojust dürfen aber die Zuständigkeiten der Gemeinschaft hinsichtlich

---

<sup>409</sup> Vgl. Albrecht, Hans-Jörg: Europäisierung des Strafrechts, in: Héritier, Adrienne et. al. (Hrsg.): European and international regulation after the nation state/different scopes and multiple levels, Baden-Baden 2004, S. 142.

<sup>410</sup> Vgl. Albrecht, Peter-Alexis: Europäischer Strafrechtsraum: Ein Alptraum?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 1/2004, S. 1.

<sup>411</sup> Vgl. Geiger, Rudolf: EUV/EGV ... a.a.O., S. 100.

<sup>412</sup> Vgl. Beschluss des Rates vom 28. Februar 2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität, in: ABl. L 63 vom 6.3.2002, S. 1-13.

des Schutzes ihrer finanziellen Interessen und die bestehenden Übereinkünfte und Abkommen nicht berühren.

Nach dieser Regelung setzt Eurojust sich aus einem von jedem Mitgliedsstaat benannten nationalen Mitglied, das die Position eines Staatsanwalts, Richters oder Polizeibeamten mit gleichwertigen Befugnissen besitzt, zusammen. Jedes nationale Mitglied kann sich von einer Person oder bei Bedarf auch mit Zustimmung des aus der Gesamtheit der nationalen Mitglieder bestehenden Kollegiums von mehreren Personen unterstützen lassen. Eine dieser Personen kann das nationale Mitglied vertreten. Die nationalen Mitglieder unterliegen hinsichtlich ihres Status dem nationalen Recht des Mitgliedsstaates, von dem sie benannt wurden. Es obliegt dem jeweiligen Mitgliedsstaat, die Dauer des Mandats seines nationalen Mitglieds und die ihm übertragenen Befugnisse festzulegen. Jedes nationale Mitglied hat eine Stimme im Kollegium. Dieses Kollegium ist für die Organisation und die Funktionsweise von Eurojust verantwortlich. Es ernennt einstimmig einen Verwaltungsdirektor von Eurojust auf fünf Jahre. Eine Wiederernennung des Verwaltungsdirektors ist zulässig. Das Kollegium beschließt entweder in Bezug auf die in Art. 4 Abs. 1 dieses Beschlusses genannten Kriminalitätsformen mit Zweidrittelmehrheit oder nach Maßgabe der Geschäftsordnung. Die Geschäftsordnung von Eurojust wird vom Rat auf Vorschlag des Kollegiums, den dieses zuvor einstimmig angenommen hat, beschlossen.

Die oben erwähnten und auch in diesem Beschluss aufgelisteten Aufgaben werden entweder durch seine nationalen Mitglieder oder durch das Kollegium erfüllt. Die Kommission hat hier eine Beteiligungsfunktion an den Arbeiten von Eurojust in vollem Umfang. Das Anhörungsrecht liegt beim Rat durch jährliche schriftliche Rechenschaft des Präsidenten im Namen des Kollegiums, der von dem Kollegium aus dem Kreis der nationalen Mitglieder gewählt wird, und beim europäischen Parlament durch Erstellung eines jährlichen Berichts vom Kollegium über die Tätigkeiten von Eurojust und über die Probleme im Bereich der Kriminalitätspolitik in der Union, die sich infolge der Tätigkeiten von Eurojust gezeigt haben. Dieser Bericht kann auch Vorschläge zur Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen enthalten.

Jeder Mitgliedsstaat hat das Recht, eine oder mehrere nationale Anlaufstellen – mit höherer Priorität im Bereich des Terrorismus – einzurichten oder zu benennen. Diese nationalen Anlaufstellen sind in ihrem eigenen Staat tätig und sie können zugleich Kontaktstelle des Europäischen Justiziellen Netzes sein. Eine direkte Beziehung zwischen dem nationalen Mitglied, der nationalen Anlaufstelle und seinen zuständigen Behörden ist erlaubt. Die zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten können zur Wahrnehmung der

Aufgaben im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit mit Eurojust alle Informationen austauschen. Parallel dazu können die nationalen Mitglieder von Eurojust auch entweder untereinander oder mit den zuständigen Behörden ihres Landes ohne vorherige Zustimmung alle Informationen austauschen. Eurojust erstellt dafür einen Ermittlungsindex und darf befristet geführte Arbeitsdateien, die auch personenbezogene Daten enthalten, einrichten.

Zur Erreichung seiner Ziele und zur Durchführung seiner Aufgaben kann Eurojust im Rahmen seiner Zuständigkeiten entweder in automatisierter oder manuell geführter Form unter Beachtung der Grundsätze des Übereinkommens des Europarates vom 28. Januar 1981 – zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten – nach Treu und Glauben und auf rechtmäßige Weise auch personenbezogene Daten über Personen verarbeiten, gegen die nach Maßgabe der innerstaatlichen Rechtsvorschriften der betroffenen Mitgliedsstaaten wegen einer oder mehrerer Kriminalitätsformen und Straftaten im Sinne des Artikels 4 dieses Beschlusses strafrechtlich ermittelt wird oder die aus diesem Grund strafrechtlich verfolgt werden. Zur Gewährleistung der Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten und der Einhaltung der einschlägigen Bestimmungen dieses Beschlusses sowie zur Überwachung der Übermittlung und des Empfangs personenbezogener Daten verfügt Eurojust über einen Datenschutzbeauftragten, der Mitglied des Personals ist, eigens für diese Aufgabe bestellt wird und dem Kollegium direkt unterstellt ist. Zu diesem Zweck wurde auch eine unabhängige GKI als Kollegium geschaffen, die mindestens einmal pro Halbjahr zusammentritt. Zur Einrichtung dieser gemeinsamen Kontrollinstanz benennt jeder Mitgliedsstaat gemäß seiner Rechtsordnung einen Richter, der nicht Mitglied von Eurojust ist, oder eine Person, die eine angemessene Unabhängigkeit verleihendes Amt ausübt. Mit Verweis auf nationale Traditionen und Art. 13 EMRK werden mitunter allerdings auch kritische Stimmen laut in Bezug auf die GKI. So werden vor allem die monopolisierte Kontrollfunktion der GKI, die Rechtmäßigkeit der Speicherung, Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von personenbezogenen Daten und die Überprüfung einer Ablehnung eines Auskunftersuchens über einschlägige Daten (vgl. Art. 19 Abs. 6, 7; 24 Abs. 4 Europol-Übereinkommen) bemängelt.<sup>413</sup> Aufgrund der Beratung von Europol beteiligt sich die GKI an wesentlichen administrativen Entscheidungen, wodurch eine hinreichend unparteiische Entscheidungsfindung in Frage gestellt werden kann.<sup>414</sup>

---

<sup>413</sup> Vgl. Heine, Günter: Europol und Europäisierung des Rechts ... a.a.O., S. 239-242.

<sup>414</sup> Vgl. Frowein, Jochen Abraham/Krisch, Nico: Der Rechtsschutz gegen Europol, in: Juristenzeitung (JZ) 12/1998, S. 595.

Art. 13 EMRK sieht die Wirksamkeit des Rechtsschutzes vor, die allerdings de facto dadurch relativiert wird, dass sich die GKI nur noch mit einer Zweidrittel-Mehrheit über die Ablehnung eines Auskunftsanspruchs seitens Europol hinwegsetzen kann.<sup>415</sup> Auch die internationale Zusammensetzung des Gremiums kann nicht über dieses Defizit hinwegtäuschen, da Internationalität nicht gleichbedeutend mit Unabhängigkeit sein muss. Das Argument einer fehlenden Schwere von Informationseingriffen muss ebenfalls als entkräftet gelten, da Europol über die ursprünglich reine Konzeption von Datensammlung und Datenaustausch hinaus mittlerweile auch operative Kompetenzen zugesprochen wurden. Die Kompetenzen der GKI bei der Kontrolle von Europol erstrecken sich aber lediglich auf das ursprüngliche Konzept der Datensammlung und des Datenaustauschs. Für die neueren Kompetenzen Euopols im Bereich der operativen Tätigkeiten besitzt die GKI bisher keinerlei Kompetenzen zur Überprüfung dieser Tätigkeiten. Der entsprechende Rechtsschutz muss daher aushilfsweise dezentral vor den nationalen zuständigen Gerichten gesucht werden. Arbeitet Europol lediglich unterstützend mit den nationalen Strafverfolgungsbehörden zusammen, ergeben sich keinerlei Schwierigkeiten, da die Hoheitsgewalt rechtmäßig von den nationalen Behörden ausgeübt wird.<sup>416</sup> Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die verfassungsrechtlichen Probleme in den Fragen der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der GKI und der qualifizierten Mehrheit zur Durchsetzung des Auskunftsanspruchs zu suchen sind. Es wird weiterhin gemutmaßt, dass das Zusammenwirken beider Faktoren bei der Durchsetzung des Auskunftsanspruchs sogar noch größere Schwierigkeiten aufwerfen muss, da dieses Kontrollorgan nicht gerichtlich ist, nicht zwangsläufig mit Juristen besetzt sein muss und ohnehin durch die Beratungstätigkeit bereits mitverantwortlich sein kann. Und dieses Kontrollorgan kann vor dem Auskunftssuchenden aufgrund von mangelnder Aktenkenntnis seine Rechte eben nur beschränkt wahrnehmen, zumal eine Beanstandung einer Verwaltungsentscheidung nur mit Zweidrittel-Mehrheit vorgenommen werden kann. In diesem Sinne kann kaum von einer unabhängigen und effektiven Rechtskontrolle gesprochen werden.<sup>417</sup>

Weiter wird angeführt, dass auch die Einrichtung eines objektiven Kontrollverfahrens durch eine Instanz in Betracht käme, die mit Garantien zur Sicherung der Unabhängigkeit ausgestattet und somit einem Gericht ähnlich wäre. Diese Vorgehensweise wäre besonders im Hinblick auf Geheimhaltungsinteressen, die durch die Bereitstellung individuellen

---

<sup>415</sup> Vgl. EPK ... a.a.O., Art. 19 Abs. 7.

<sup>416</sup> Vgl. Heine, Günter: Europol und Europäisierung des Rechts ... a.a.O., S. 240.

<sup>417</sup> Vgl. Frowein, Jochen Abraham/Krisch, Nico: Der Rechtsschutz gegen Europol ... a.a.O., S. 594.

Rechtsschutzes verletzt würden, durchaus eine realistische Option.<sup>418</sup> Für den Fall, dass die Geheimhaltungsinteressen wegfallen, wäre es allerdings notwendig, den Betroffenen über die gespeicherten Daten zu informieren, um den Individualrechtsschutz zu gewährleisten.<sup>419</sup> Um ein solches Verfahren einzurichten bedarf es allerdings einer spezifischen verfassungsrechtlichen Ermächtigung. Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass im Fall der Erforderlichkeit einer solchen Aussetzung des individuellen Rechtsschutzes sowohl im deutschen als auch im EG-Recht<sup>420</sup> die Gewährleistung des Individualrechtsschutzes durch Gerichte auch im Datenschutzbereich für möglich und geboten erachtet werden. Eindeutig hingegen ist, dass die momentane Ausgestaltung des Rechtsschutzes schwerwiegende Bedenken aufwirft.<sup>421</sup>

Haftung nach dem innerstaatlichen Recht seines Sitzstaates durch Eurojust ist möglich, falls eine Person die Datenverarbeitung unbefugt oder unrichtig durchführt und einen Schaden verursacht. Außerdem unterliegen die nationalen Mitglieder und die sie unterstützenden Personen sowie alle Personen und alle Einrichtungen, die mit Eurojust zusammenarbeiten, der Geheimhaltungspflicht wie in der EPK.

Die Ausgaben in Bezug auf die nationalen Mitglieder und die sie unterstützenden Personen gehen zu Lasten ihrer jeweiligen Herkunftsmitgliedstaaten. Die mit der Tätigkeit justizieller Zusammenarbeit verbundenen operativen Ausgaben gehen aber zu Lasten des Haushalts der EU. Die Kontrolle der Zahlung sämtlicher Ausgaben sowie die Feststellung und Einziehung sämtlicher Einnahmen von Eurojust obliegt einem Finanzkontrolleur, der vom Kollegium ernannt wird. Eurojust hat ihre eigene Regelung zur Aufstellung des Haushalts. Diese Regelung wurde durch den Beschluss des Rates vom 18. Juni 2003 geändert.<sup>422</sup>

### **Das Europäische Justizielle Netz**

Aufgrund des oben erwähnten Art. 31 Abs. 2 EUV und gestützt auf den vom Europäischen Rat am 17. Juni 1997 in Amsterdam gebilligten Aktionsplan zur Bekämpfung der OK,

---

<sup>418</sup> Vgl. Ebda., S. 594.

<sup>419</sup> Vgl. BVerfGE 30, 1 (21).

<sup>420</sup> Vgl. Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, in: ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31-50.

<sup>421</sup> Vgl. Frowein, Jochen Abraham/Krisch, Nico: Der Rechtsschutz gegen Europol ... a.a.O., S. 594.

<sup>422</sup> Vgl. Beschluss des Rates vom 18. Juni 2003 zur Änderung des Beschlusses der Rates über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität, in: ABl. L 245 vom 29.9.2003, S. 44-45.

insbesondere auf die Empfehlung Nr. 21,<sup>423</sup> wurde durch eine gemeinsame Maßnahme des Rates von 29. Juni 1998<sup>424</sup> ein Europäisches Justizielles Netz eingerichtet, um insbesondere die Erledigung von Rechtshilfe- und Auslieferungersuchen (meistens im Rahmen der Bekämpfung bestimmter Formen des schweren Verbrechens wie OK, Bestechung, Drogenhandel oder Terrorismus) zu erleichtern. Das Europäische Justizielle Netz setzt sich nach dieser Regelung (Art. 2) zusammen aus

- den für die internationale justizielle Zusammenarbeit im Bereich der Bekämpfung der allgemeinen oder schweren Kriminalität zuständigen Zentralbehörden der einzelnen Mitgliedsstaaten;
- einer oder mehreren Kontaktstellen jedes Mitgliedsstaates, die als aktive Vermittler nach Maßgabe seiner innerstaatlichen Vorschriften und der innerstaatlichen Zuständigkeiten eingerichtet werden, und zur Ermöglichung einer Kommunikation zwischen den Kontaktstellen neben der Landessprache über ausreichende Kenntnisse in einer anderen Sprache der EU verfügen sollen;
- den Verbindungsrichtern/Staatsanwälten im Sinne der Gemeinsamen Maßnahme des Rates vom 22. April 1996 für den Austausch von Verbindungsrichtern und -staatsanwälten,<sup>425</sup> die von dem Mitgliedsstaat, der sie ernannt hat, dem Europäischen Justiziellen Netz angeschlossen werden können;
- einer von der Kommission benannten Kontaktstelle für die in ihre Zuständigkeit fallenden Bereiche.

Die Mechanismen dieses Netzes zur Wahrnehmung seiner Aufgaben sind die Herstellung sachdienlicher Kontakte zwischen den Kontaktstellen der einzelnen Mitgliedsstaaten, die Organisation regelmäßiger Sitzungen der Vertreter der Mitgliedsstaaten und insbesondere die Herstellung eines geeigneten Telekommunikationsnetzes zur ständigen Verfügbarkeit grundlegender und aktueller Informationen. Durch die regelmäßigen Sitzungen – bei von seinen Mitgliedern festgestelltem Bedarf und auf Einladung des Vorsitzes des Rates in Brüssel – bekommen die Kontaktstellen eine Möglichkeit sich kennenzulernen, ihre Erfahrungen auszutauschen und die Probleme der justiziellen Zusammenarbeit zu erörtern.

---

<sup>423</sup> Vgl. Aktionsplan des Rates vom 28. April 1997 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, in: ABl. C 251 vom 15.08.1997, S. 1-16.

<sup>424</sup> Vgl. Gemeinsame Maßnahme des Rates vom 29. Juni 1998 zur Einrichtung eines Europäischen Justitiellen Netzes, in: ABl. L 191 vom 7.7.1998, S. 4-7.

<sup>425</sup> Vgl. Gemeinsame Maßnahme vom 22. April 1996, vom Rat, betreffend den Rahmen für den Austausch von Verbindungsrichtern/-staatsanwälten zur Verbesserung der justitiellen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in: ABl. L 105 vom 27.4.1996, S. 1-2.



Die Aufgaben der als aktive Vermittler bezeichneten und den örtlichen Justizbehörden zur Verfügung stehenden Kontaktstellen sind:

- die justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten insbesondere bei der Verfolgung der schweren Kriminalität (OK, Bestechung, Drogenhandel, Terrorismus) zu erleichtern;
- zur effizienten Vorbereitung eines Ersuchens um justizielle Zusammenarbeit sowie zur Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit die erforderlichen rechtlichen und praktischen Informationen für die örtlichen Justizbehörden ihres Landes sowie für die Kontaktstellen und die örtlichen Justizbehörden der anderen Länder zur Verfügung zu stellen;
- die Koordinierung der justiziellen Zusammenarbeit in Fällen zu verbessern, in denen aufgrund mehrerer Anträge der örtlichen Justizbehörden eines Mitgliedsstaates ein koordiniertes Vorgehen in einem anderen Mitgliedsstaat erforderlich ist.

Die vollständigen Angaben über die Kontaktstellen in jedem Mitgliedsstaat, eine vereinfachte Liste der Justizbehörden sowie der örtlichen Behörden jedes Mitgliedsstaates, kurz gefasste rechtliche und praktische Informationen über das Gerichtswesen und die Verfahrenspraxis in den Mitgliedsstaaten sowie der Wortlaut der einschlägigen Rechtsinstrumente und – im Falle bereits in Kraft getretener Übereinkommen – etwaiger Erklärungen und Vorbehalte sind die über das Netz verbreiteten Arten der Informationen, zu denen die Kontaktstellen ständig Zugang haben sollen. Diese Informationen sollen unter Verantwortlichkeit der Mitgliedsstaaten für die Richtigkeit der in diesem System enthaltenen Informationen in zuverlässiger Weise ständig aktualisiert werden. Der Rat muss auch unverzüglich unterrichtet werden, wenn eine der oben erwähnten Arten der Informationen zu ändern ist.

### **Nichtberührungsklausel zugunsten der Kompetenz der Mitgliedsstaaten**

Art. 33 EUV, Art. 64 Abs. 1 und Art. 68. Abs. 2 EGV enthalten wortgleich eine Nichtberührungsklausel zugunsten der Kompetenz der Mitgliedsstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit. Diese Vorschriften sehen aber keine absolute Nichtberührung sondern eine Schutzklausel vor, deren Anwendung nur unter außergewöhnlichen Umständen, gemäß des Subsidiaritätsprinzips, im Einzelfall ausgesetzt werden kann.<sup>426</sup> Eine weitere Regelung in diesem Sinne ist Art. 35 Abs.

---

<sup>426</sup> Vgl. Geiger, Rudolf: EUV/EGV ... a.a.O., S. 34.

5 EUV. Nach dieser Regelung ist der EuGH nicht dafür zuständig, die Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedsstaates zu überprüfen.<sup>427</sup>

Die Vorschriften im EUV regeln mit dem Subsidiaritätsprinzip die Grenzen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit auf der einen Seite und sie befreien die Mitgliedsstaaten mit dieser Klausel von einer Rechtsbindung in weiten Teilen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit auf der anderen Seite.

### **Instrumente der EU im Bereich PJZS**

Art. 34 EUV befasst sich mit den Handlungsformen und Verfahren, die der Union zur polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen dienen. Nach Abs. 1 dieses Artikels sind die Mitgliedsstaaten in den Bereichen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit verpflichtet, einander im Rat zu unterrichten und zu konsultieren. Sinn und Zweck dieser Unterrichtung und Konsultation ist es, das Vorgehen der Mitgliedsstaaten zu koordinieren. In Abs. 2 dieses Artikels werden auf Initiative eines Mitgliedsstaates oder der Kommission vom Rat einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit ergriffene Instrumente zur polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit aufgelistet. Die Regelungen zur Einstimmigkeit oder zur qualifizierten Mehrheit im Bereich der dritten Säule ist denen im Bereich der zweiten Säule ähnlich.

Die erste Handlungsform der Union im Bereich der dritten Säule besteht im Formulieren „gemeinsamer Standpunkte“, die nach Art. 37 Abs. 1 EUV als Zielsetzung und rechtlicher Rahmen für den jeweiligen Ratsvorsitz primär zur Gestaltung der Außenbeziehungen der Union und ihrer Mitgliedsstaaten dienen.<sup>428</sup> Der Gemeinsame Standpunkt des Rates vom 24. Januar 2005 zum Austausch bestimmter Daten mit Interpol<sup>429</sup> ist ein Beispiel dafür. Im Rahmen dieser gemeinsamen Standpunkte ist weder ein Anhörungsrecht für das Europäische Parlament (Art. 39 Abs. 1 EUV) noch ein Recht für den EuGH auf Vorabentscheidung zur Gültigkeit oder Auslegung dieser Handlungsform (Art. 35 Abs. 1 EUV) sowie auf die Nichtigkeitsklage (Art. 35 Abs. 6 EUV) vorgesehen. Es gibt keine Bestimmung zur Bindungswirkung gemeinsamer Standpunkte gegenüber den Mitgliedsstaaten oder den Organen der Union.<sup>430</sup>

---

<sup>427</sup> Vgl. Möstl, Markus: Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ... a.a.O., S. 597.

<sup>428</sup> Vgl. Brechmann, Winfried: Kommentar zum EUV ... a.a.O., S. 267.

<sup>429</sup> Vgl. Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 24. Januar 2005 zum Austausch bestimmter Daten mit Interpol, in: ABl. L 27 vom 29.1.2005, S. 61-62.

<sup>430</sup> Vgl. Geiger, Rudolf: EUV/EGV ... a.a.O., S. 105.

Die andere Handlungsform, „Rahmenbeschlüsse“, dienen der Harmonisierung der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Sie tragen keinen supranationalen, aber einen völkerrechtlichen Bindungscharakter für die Mitgliedsstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels. Die Wahl der Form und Mittel verbleibt jedoch bei den für die Umsetzung zuständigen innerstaatlichen Stellen. Hierbei ist die innerstaatliche Rechtsordnung an das in dem Rahmenbeschluss vorgegebene Ergebnis anzupassen. Im Gegensatz zur unmittelbaren Anwendung von Richtlinien nach Art. 249 EGV sind die Rahmenbeschlüsse nicht unmittelbar wirksam. Sie stellen keine subjektiven Rechte zugunsten der Einzelnen dar, auf die sie sich bei dessen Nichtumsetzung berufen können.<sup>431</sup> Mit dem Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung<sup>432</sup> versucht man z.B. eine Harmonisierung bei der Bekämpfung des Terrorismus zu erreichen.

„Beschlüsse“ und „Maßnahmen zur Durchführung dieser Beschlüsse“ sind weitere Handlungsformen der Union im Bereich der dritten Säule. Diese Beschlüsse tragen wie die Rahmenbeschlüsse auch einen völkerrechtlichen Bindungscharakter und sind nicht unmittelbar wirksam. Zielsetzung und Bestimmung der Adressaten sind die Unterscheidungsmerkmale der Beschlüsse von dem Rahmenbeschlüssen. Denn diese Beschlüsse dienen nicht der Harmonisierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften wie Rahmenbeschlüssen, sondern sie betreffen jeden anderen Zweck (Zielsetzung) und wenden sich mithin nur an die rechtsanwendenden (Exekutive) Organe in den Mitgliedsstaaten (Adressaten).<sup>433</sup> Der Beschluss des Rates vom 28. Februar 2002<sup>434</sup> zur Errichtung einer europäischen justiziellen Stelle ist ein Beispiel dafür. Die Durchführungsbeschlüsse (Maßnahmen) können mit qualifizierter Mehrheit im Rahmen der Union (dritte Säule), nicht aber im Rahmen der EG (erste Säule) getroffen werden. Die Förder- und Austauschprogramme Grotius<sup>435</sup> und Grotius II<sup>436</sup> sollen in diesem Sinne betrachtet werden.

Die letzte Handlungsform der Union im Bereich der dritten Säule ist der Abschluss völkerrechtlicher Übereinkommen durch die Mitgliedsstaaten auf Vorschlag des Rates. Durch dessen Entwurf empfiehlt der Rat den Mitgliedsstaaten die Annahme gemäß ihren

---

<sup>431</sup> Vgl. Brechmann, Winfried: Kommentar zum EUV ... a.a.O., S. 268.

<sup>432</sup> Vgl. Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung ... a.a.O., S. 3-7.

<sup>433</sup> Vgl. Brechmann, Winfried: Kommentar EUV ... a.a.O., S. 268.

<sup>434</sup> Vgl. Beschluss des Rates vom 28. Februar 2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität ... a.a.O., S. 1-13.

<sup>435</sup> Vgl. Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 28. Oktober 1996 betreffend Birma/Myanmar, in: ABl. L 287 vom 8.11.1996, S. 1-2.

<sup>436</sup> Vgl. Beschluss des Rates vom 28. Juni 2001 über die Durchführung der zweiten Phase des Programms für die Förderung, den Austausch, die Aus- und Fortbildung sowie die Zusammenarbeit von Angehörigen der Rechtsberufe, in: ABl. L 186 vom 7.7.2001, S. 1-3.

verfassungsrechtlichen Vorschriften. Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, die entsprechenden Ratifizierungsverfahren innerhalb einer vom Rat gesetzten Frist einzuleiten. Falls mindestens die Hälfte der Mitgliedsstaaten die Übereinkommen angenommen haben, treten sie in Kraft, sofern in den Übereinkommen nichts anderes vorgesehen ist. Diese Übereinkommen sind erst nach den innerstaatlichen Ratifikationsverfahren bindend für die Vertragsparteien und sie haben eine Vorrangigkeit gegenüber dem Unionsrecht. Die oben erörterte EPK kann in diesem Sinne angesehen werden. Außerdem kann der Rat mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Vertragsparteien die erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung der Übereinkommen annehmen, die keine unmittelbare Wirkung in den Mitgliedsstaaten entfalten.<sup>437</sup>

Im Rahmen der oben erklärten Rahmenbeschlüsse, Beschlüsse, Durchführungsbeschlüsse, Übereinkommen und Durchführungsmaßnahmen der Übereinkommen hat das Parlament ein Anhörungsrecht (Art. 39 Abs. 1 EUV). Nach Art. 35 Abs. 1 EUV kann der EuGH im Wege der Vorabentscheidung über die Gültigkeit und Auslegung der Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse, über die Auslegung oben erwähnter Übereinkommen sowie über die Gültigkeit und Auslegung der Durchführungsmaßnahmen dieser Übereinkommen entscheiden. Außerdem ist in Abs. 6 dieses Artikels für den EuGH im Wege der Nichtigkeitsklage auch das Recht auf die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse vorgesehen.

### **Finanzierung im Bereich der dritten Säule**

Die Verwaltungsausgaben – alle Personal- und Sachkosten – der Organe der Union im Bereich der dritten Säule gehen wie im Bereich der zweiten Säule zu Lasten des Haushalts der EG (Art. 41 Abs. 2 EUV). Auch operative Ausgaben gehen zu Lasten des Gemeinschaftsrechts, aber mit Ausnahme von Fällen, in denen der Rat einstimmig etwas anderes beschließt. In diesen Fällen gehen die Ausgaben zu Lasten der Mitgliedsländer nach dem Bruttosozialprodukt-Schlüssel (Art. 41 Abs. 3 EUV). Für die Ausgaben, die zu Lasten des EG-Haushalts gehen, wird das Haushaltsverfahren sowie Art. 268 ff. EGV angewendet (Art. 41 Abs. 4 EUV). Die im Rahmen der Kommissionsangelegenheiten von den nationalen Staaten und für die Direktion im Bereich Justiz und Innenpolitik abgeordneten Experten werden von den entsendenden Mitgliedsstaaten finanziert.<sup>438</sup>

---

<sup>437</sup> Vgl. Brechmann, Winfried: Kommentar zum EUV ... a.a.O., S. 269.

<sup>438</sup> Vgl. Knelangen, Wilhelm: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess ... a.a.O., S. 175.

## **2.3 Die Legitimation der EU in Wechselbeziehung mit der Politik der inneren Sicherheit und die demokratische Kontrolle von Europol**

### **2.3.1 Definition und Bedeutung der Legitimation**

Es gibt eine enge Verbindung zwischen der europäischen Integration und Legitimität des europäischen Regierens. Ohne Legitimation ist es sehr schwierig, dass die EU die von ihr erwartete Integration auch im Bereich der inneren Sicherheit verwirklichen kann.<sup>439</sup> Denn die EG sind weder von oben durch überlegene Gewalt (wie z.B. bei der Sowjetunion) noch von unten durch den Akt eines verfassungsgebenden Volkswillens (wie z.B. in den USA) gegründet worden. Eine Dominanz der Regierungszusammenarbeit bedeutet auch einen Mangel an parlamentarischer Kontrolle.<sup>440</sup>

Der Begriff der Legitimation wurde zum ersten Mal von Max Weber erörtert und als sozialwissenschaftliche Kategorie etabliert. Legitimitätsglaube ist nach Weber eine der verlässlichen Grundlagen einer Herrschaft.<sup>441</sup> Nach Weber können die Regierenden durch die Legitimität ihre Handlungsfähigkeit und Akzeptanzwürdigkeit erhalten und erhöhen.<sup>442</sup> Weil das staatliche Gewaltmonopol, das auch von Max Weber als die Kennzeichnung moderner Staatlichkeit auf den Punkt gebracht wurde,<sup>443</sup> ein Eckpfeiler der Demokratie ist,<sup>444</sup> haben alle Bürger und Bürgerinnen auf der Grundlage der Verfassung einen Anspruch auf gleiche Sicherheit überall dort, wo sie ihr Leben gestalten, in ihrem Wohnumfeld, in ihrer Freizeit, am Arbeitsplatz und in den Betrieben und Verwaltungen.<sup>445</sup>

Unter Legitimation allgemein versteht man die Anerkennung von Herrschaft durch die Bürger. Legitimation in freiheitlichen Staaten ist dadurch gekennzeichnet, dass herrschaftliche Gebote und Verbote in der Regel auch dann vom Handelnden befolgt werden, wenn sie den eigenen Interessen oder Präferenzen widersprechen, selbst wenn formale Sanktionen für eine Zuwiderhandlung eher unwahrscheinlich sind. Diese auf Internalisierung und sozialer Kontrolle basierende Folgebereitschaft ist notwendig, um die Effektivität des Regierens zu gewährleisten, ohne zusätzliche Kontroll- und Erzwingungskosten zu

---

<sup>439</sup> Vgl. Scharpf, Fritz Wilhelm: Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Europawissenschaft, Baden-Baden 2005, S. 705-706.

<sup>440</sup> Vgl. Glæßner, Gert-Joachim: Europa und die Politik der inneren Sicherheit, in: Glæßner, Gert-Joachim (Hrsg.): Europäisierung der inneren Sicherheit, Wiesbaden 2005, S. 27.

<sup>441</sup> Vgl. Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen 1980, S. 122.

<sup>442</sup> Vgl. Gosau, Torben: Demokratie und Regieren in der Europäischen Union, Marburg 2004, S. 21-23

<sup>443</sup> Vgl. Beste, Hubert: State Control, Political Order, Policing the Poor, in: Lenk, Klaus/Prätorius, Rainer (Hrsg.): Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit, Baden-Baden 1998, S. 53.

<sup>444</sup> Vgl. Treiber, Hubert: Gewährleistung von Schutz und Ordnung im Schatten des Leviathan, in: Lenk, Klaus/Prätorius, Rainer (Hrsg.): Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit, Baden-Baden 1998, S. 22.

<sup>445</sup> Vgl. Walsleben, Burkhard von: Polizei, private Sicherheitsdienste und staatliches Gewaltmonopol, in: CILIP 43/1992, S. 14.

verursachen. Damit stellt die Legitimation die funktionale Voraussetzung für effiziente und liberale Herrschaft dar. Daraus folgt weiter, dass der Legitimationsbedarf des Regierens abgänglich ist von der Schwere der potenziellen Verletzung der Interessen und Präferenzen der Bürger. So kann die Legitimationskraft auch abgestuft sein, die bei unterschiedlichen Konstellationen der Herrschaftsausübung entweder ausreichend oder mindestens erforderlich sind. Dieser doppelten Variationsmöglichkeit des Legitimationsbedarfs und der Legitimationskraft entspricht im innerstaatlichen Verfassungsrecht die abgestufte Systematik der Rechtsquellen einerseits und der Vorbehalt des parlamentarischen Gesetzes bei Eingriffen in Freiheit und Recht andererseits. Je schwächer somit die Legitimationskraft ausfällt, desto geringer können die herrschaftlichen Zumutungen legitimiert werden. Der höchste Legitimationsbedarf entsteht, wenn die Interessen einer Gruppe nur auf Kosten der Interessen einer anderen Gruppe realisiert werden können. Dies bezeichnet man entsprechend auch als Nullsummenkonflikt. Hinsichtlich der Frage nach der Legitimität einer europäischen Regierung besteht ein enger Zusammenhang zur ungeklärten „Finalität Europas“. Besteht das Ziel der europäischen Integration in einem großen Bundesstaat, so muss die Union auch entsprechend den für den Nationalstaat gültigen Legitimationskriterien beurteilt werden. Anhand dieser kann anschließend eine kritische Auseinandersetzung mit den Argumenten zum „europäischen Demokratiedefizit“ erfolgen.<sup>446</sup> Denn wegen ihrer institutionellen Struktur und teilweise auch ihrer ideellen oder sozialpsychologischen Unterfütterung wird die Herrschaftsordnung der EU als demokratiethoretisch defizitär bezeichnet.<sup>447</sup>

Die Legitimationstheorien haben verschiedene Dimensionen. Zwar wird der Unterscheidung in kollektive Präferenzen und Interessen in der demokratiethoretischen Diskussion anhand der input-orientierten und output-orientierten Legitimationsargumente Rechnung getragen. Auf der input-orientierten Seite kommt es darauf an, die herrschaftlichen Anforderungen möglichst unverfälscht aus den Präferenzen der Regierten abzuleiten. Auf der output-orientierten Seite hingegen kommt es darauf an, mit der Herrschaftsausübung die Interessen der Regierten bestmöglich zu realisieren.<sup>448</sup>

---

<sup>446</sup> Vgl. Scharpf, Fritz Wilhelm: Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats ... a.a.O., S. 705-708.

<sup>447</sup> Vgl. Nettesheim, Martin: Europäische Integration und Europäisierung der Demokratiethorie ... a.a.O., S. 56.

<sup>448</sup> Vgl. Scharpf, Fritz Wilhelm: Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats ... a.a.O., S. 708 f.

**Abb. 20: Legitimationsfaktoren**

	<b>Machtkonzentration</b>	<b>Machtverteilung</b>
<b>Output-orientierte Legitimationsfaktoren</b>		
<b>Problemlösungseffektivität</b>	Hoch	gering
<b>Machtkontrolle</b>	Schwach	stark
<b>Input-orientierte Legitimationsfaktoren</b>		
<b>partikulärer Zugang</b>	Korporatistisch	pluralistisch
<b>unitaristischer Zugang</b>		
<b>politischer Verantwortlichkeit</b>	Sichtbar	diffus
<b>kommunikativer Diskurs</b>	Fokussiert	verwirrend

Quelle: Darstellung von Scharpf 2005, S. 721

Für die Organe der EU ist das dreidimensionale Konzept der Input-Legitimation (government by the people), der Output-Legitimation (government for the people) und Wir-Identität (government of the people) relevant.<sup>449</sup>

Die Input-Legitimation beruht auf der Beteiligungsdimension. Die Beteiligung der Bürger eines Staates an der Entscheidungsfindung kann nur durch die Demokratie möglich sein. Die Demokratie muss aber hier die Minimalkriterien – Autorisierung, Repräsentation und Verantwortlichkeit – erfüllen. Um die herrschaftlichen Anforderungen aus den Präferenzen abzuleiten, bedarf es einer normativen Einschränkung oder diskursiven Veredelung der freien Präferenzbildung, wie sie im Arrow-Theorem unterstellt wird. Somit ist eine solidarische Umorientierung vom „Ich“ zum „Wir“ für die Bildung der Präferenzen unumgänglich.<sup>450</sup> Allerdings darf diese Umorientierung nicht als Legitimation zur totalitären Herrschaft verstanden werden.<sup>451</sup> Erst der gesunde „Gemeinsinn“<sup>452</sup> ermöglicht die normative Vertretbarkeit der Mehrheitsregel, denn nur auf diese Weise kann eine Minderheit die Entscheidung der Mehrheit akzeptieren trotz ihres unkompensierten Sonderopfers. Erst diese Wir-Identität ermöglicht eine Analogie zwischen wahrheitsorientierten akademischen Diskursen und dem Entscheidungsmodus einer deliberativen Demokratie im Hinblick auf politische Optionen, die existentielle Interessen der Regierten tangieren. Somit wird ebenfalls auch die Verständigung auf kooperative Lösungen bei unterschiedlichen Interessen erleichtert, die ebenfalls dem Eigeninteresse aller Beteiligten entsprechen. Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass eine derartige kollektive Umorientierung nicht nur unerlässlich ist

<sup>449</sup> Vgl. Höreth, Marcus: Die EU im Legitimationstrilemma, Baden-Baden 1999, S. 82-87

<sup>450</sup> Vgl. Elias, Norbert: Wandlungen der Wir-Ich-Balance, in: ders. (Hrsg.): Die Gesellschaft der Individuen, Frankfurt (Main) 1987, S. 207-315.

<sup>451</sup> Vgl. Talmon, Jacob Leib: The Origins of Totalitarian Democracy, London 1955, S. 210.

<sup>452</sup> Münkler, Herfried/Blum, Harald: Einleitung: Gemeinwohl und Gemeinsinn als politisch-soziale Leitbegriffe, in: dies. (Hrsg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe, Berlin 2001, S. 9-30.

für die input-orientierte Legitimation einer umverteilenden Politik, sondern auch generell wohlfahrtssteigernde politische Lösungen begünstigt.<sup>453</sup> Bei der Anwendung input-orientierter Legitimationsargumente jenseits des Nationalstaates wird allerdings eine derartige Wir-Identität zur Achillesferse.<sup>454</sup>

Neben der Input-Legitimation lässt sich noch eine weitere Grundform unterscheiden. Diese ist die Output-Legitimation. Man versteht darunter die Zufriedenheit der Politikadressaten mit den Politikergebnissen. Anders ausgedrückt: Die Bezeichnung des Prinzips, dass eine Institution erst dadurch Legitimation erlangt, dass ihr Wirken qualitativ und quantitativ den an sie gestellten Forderungen entspricht. Die Herrschaft ist unter dieser Perspektive dann legitim, wenn sie gesellschaftliche Konflikte lösen und so die Anerkennung der Bürger gewinnen kann. Die output-orientierten Legitimationsargumente beziehen sich auf die Inhalte der möglichen Politik. An erster Stelle steht hierbei das reflexive Kriterium der Gewährleistung des demokratischen Verfassungsstaates selbst sowie der konstitutiven Freiheits- und Mitwirkungsrechte der Regierten. Im Gegensatz zu den subjektiven Präferenzen der input-orientierten Legitimation leitet die Politik aus den Interessen der Regierten die objektiven Anforderungen an die Regierenden ab. Allgemeine Anforderungen leiten sich hierbei aus dem Amtseid nach Art. 56 GG ab, nach dem die Regierenden ihre „Kraft dem Wohle des Volkes widmen, seinen Nutzen mehren (und) Schaden von ihm wenden“. Daraus lassen sich sowohl eine negative als auch eine positive Komponente ableiten. Die negative Komponente umfasst, dass die Regierenden ihre verliehene Herrschaftsgewalt nicht für eigene oder parteiische Zwecke einsetzen sollen. Die positive Komponente deutet auf eine Problemlösungsperspektive hin, wodurch die Regierenden den Auftrag haben, anhand der Mittel des Herrschaftsverbandes Schaden abwenden und den gemeinsamen Nutzen fördern sollen.<sup>455</sup>

Die letzte Dimension der Legitimation innerhalb der EU ist die Wir-Identität. Diese Dimension als eine solidarische Interaktionsorientierung ermöglicht eine leichte Verständigung auf kooperative Lösungen in Mixedmotive – Konstellationen, die dem wohlverstandenen Eigeninteresse aller Beteiligten entsprechen.<sup>456</sup> Die dritte Dimension der Legitimation – die Wir-Identität – soll aber eher eine Bedingung für die Herstellung der oben

---

<sup>453</sup> Vgl. Nullmeier, Frank/Pritzlaff, Tanja: Gemeinsinn durch Konkurrenz. Argumentationsfiguren normativer Integration: in: Münkler, Herfried/Bluhm, Harald (Hrsg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Zwischen Normativität und Faktizität, Berlin 2002, S. 187-216.

<sup>454</sup> Vgl. Scharpf, Fritz Wilhelm: Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats ... a.a.O., S. 709 ff.

<sup>455</sup> Vgl. Ebda., S. 711.

<sup>456</sup> Vgl. Ebda., S. 711.



erwähnten Input- und Output-Legitimation sein.<sup>457</sup> Damals wie heute überwiegt in der Selbstwahrnehmung der Bürger ihre eigene nationale Identität. Während in den USA die Bürger sich selbst als Amerikaner bezeichnen, ist eine einheitliche Bezeichnung als Europäer nicht auffindbar. Die europaweite Solidarität stößt also spätestens bei der einheitlichen Identität an ihre Grenzen.<sup>458</sup>

### **2.3.2 Die Legitimation der EU in Bezug auf innere Sicherheit und die parlamentarische Kontrolle Europols**

Oben wurden die Definition und Bedeutung der Legitimation und ihre Dimensionen bei der Integration der EU erklärt. Außerdem wurden im vorherigen Abschnitt die Organe der EU vorgestellt, die für die innere Sicherheitspolitik maßgebend sind. Es bleibt natürlich zu hinterfragen, inwiefern diese Organe legitimiert sind. Hier konzentriert man sich auf die Auswirkungen oben erwähnter Legitimationsansätze auf die demokratische Kontrolle und Effizienz Europols.

Die Legitimation bildet eine Grundlage jeder stabilen Polizeiarbeit. Ein gutes Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung ist unabdingbar für die künftige Polizei.<sup>459</sup> Ohne Legitimation kann man keine erfolgreiche innere Sicherheitspolitik durchführen, weil die jeweilige Politik von der Bevölkerung anerkannt werden muss.<sup>460</sup> Außerdem können ohne demokratische Legitimation der europäischen Hauptorgane die Nebenorgane der EU zur Gewährleistung innerer Sicherheit wie Europol parlamentarisch nicht richtig kontrolliert werden.

Dass die demokratische Legitimation in vielen Ländern z.B. im Nahen Osten noch defizitär ist, stellt deren Stabilität sowie ihre innere Sicherheit in Frage. Jakob Rösel sieht z.B. im Mangel an demokratischer Legitimität in den islamischen Ländern einen der Hintergründe des islamischen Terrorismus sowie der Terrorisierung der islamischen Gesellschaften.<sup>461</sup> Parallel dazu sieht Schnarr die demokratische Legitimation als eine Voraussetzung zum Good Governance und die Good Governance als einen Beitrag zur

---

<sup>457</sup> Vgl. Gosau, Torben: Demokratie und Regieren in der Europäischen Union ... a.a.O., S. 97-103

<sup>458</sup> Vgl. Scharpf, Fritz Wilhelm: Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats ... a.a.O., S. 725.

<sup>459</sup> Vgl. King, Mike: Probleme der Polizeientwicklung in postsozialistischen Staaten ... a.a.O., S. 6.

<sup>460</sup> Vgl. Darchiaschwili, David: Menschliche Sicherheit, liberale Demokratie und die Macht des Nationalismus: Die Staatskriege in Georgien und mögliche Lösungen, in: Debiel, Tobias (Hrsg.): Der zerbrechliche Frieden, Bonn: Dietz 2002, S. 179.

<sup>461</sup> Vgl. Rösel, Jakob: Der Islam unter der Herausforderung politischer und sozialer Modernisierung, in: Rosenzweig, Beate/Eith, Ulrich (Hrsg.): Islamischer Terrorismus–Hintergründe und Gegenstrategien, Schwalbach 2006, S. 53.

Bekämpfung des Terrorismus.<sup>462</sup> Ausgehend von dieser Annäherung kann man sagen, dass auch in der EU die innere Sicherheitspolitik wegen der fehlenden demokratischen Legitimation scheitern könnte. Die Qualität der Kontrolle des staatlichen Gewaltmonopols sowie Europol's hängt von den Bedingungen seiner Organisation ab. Je durchsichtiger die Organisation, desto besser ist sie zu kontrollieren.<sup>463</sup> Diese Instanzen können nicht allein mit den üblichen rechtsstaatlichen Mitteln gewährleistet werden. Die parlamentarischen Kontrollinstanzen sind auch erforderlich.<sup>464</sup> Die durch ein immer komplexer werdendes Regierungssystem der EU verursachte Korruption und Willkür demonstriert aber den Bedarf an weitergehender Legitimation im Rahmen der Union.<sup>465</sup>

Die politischen Institutionen der EU weisen eine Struktur auf, die als formale Annäherung an legitimationskräftige Institutionen nationaler Demokratien betrachtet werden können. Der zunehmende Einfluss des direkt gewählten Europäischen Parlaments auf die Gesetzgebung und die zunehmende Verantwortlichkeit der Kommission gegenüber dem Parlament sind in dieser Weise zu verstehen. Durch die Vertretung der nationalen Regierungen im Europäischen Rat und im Ministerrat erhält die Union zusätzlich indirekte Legitimation ähnlich wie im Falle des deutschen Bundesrats. Aufgrund des Systems der EU kann ein Vergleich gezogen werden zwischen den Legitimationsgrundlagen eines demokratischen Verfassungsstaates und der EU. Das Demokratieprinzip der EU beruht auf zwei einander ergänzenden Legitimationssäulen – dem Europäischen Parlament einerseits sowie (vermittelt über den Rat) den nationalen Parlamenten andererseits. Es gab aber erhebliche Unterschiede zwischen den Demokratieverständnissen der Mitgliedsländer. Das stellte die in Art. 6 EUV erwähnte Gemeinsamkeit der Demokratieprinzipien in Frage. Deswegen bestand keine mitgliedsstaatliche Demokratie, sondern eine Demokratie zwischen den Mitgliedsstaaten. Bei näherer Betrachtung lassen sich allerdings aktuell mehr Differenzen als Gemeinsamkeiten erkennen.<sup>466</sup> Meistens spielen die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament hier defizitäre Rollen. Diese Differenzen beeinflussen auch die Kontrolle und Effizienz Europol's negativ. Zwar werden die Regierungsvertreter im Rat wegen ihrer Tätigkeiten im Rahmen Europol's auf jeden Fall durch die nationalen Parlamente kontrolliert. Die Kontrolle dieser Vertreter in der Aufbauphase von Europol durch laufende Berichtserstattung an die

---

<sup>462</sup> Vgl. Schnarr, Patricia: Good Governance in Afghanistan, Nürnberg 2006, S. 43.

<sup>463</sup> Vgl. Polizei: Eine "alternative" Polizei? – Alternativen zur Polizei?, in: CILIP 25/1986, S. 8-11.

<sup>464</sup> Vgl. Lange, Hans-Jürgen: Memorandum zur Entwicklung der Inneren Sicherheit in der BRD ... a.a.O., S. 35.

<sup>465</sup> Vgl. Tretter, Hannes: Mit gutem Beispiel vorangehen ... a.a.O., S. 271.

<sup>466</sup> Vgl. Scharpf, Fritz Wilhelm: Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats ... a.a.O., S. 724.

Ausschüsse des Deutschen Bundestages ist ein klarer Hinweis darauf.<sup>467</sup> Das ist eine indirekte parlamentarische Kontrolle Europol's. Eine richtige direkte Kontrolle Europol's durch Europäische Parlament findet aber aus rechtlichen Gründen nicht statt. Zwar wird das Parlament nach Art. 34 EPK von dem Vorsitz durch einen jährlichen Sonderbericht über die von Europol durchgeführten Arbeiten informiert. Diese Art und Weise ist aber keinesfalls eine ausreichende Kontrolle Europol's. Denn diese Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments wird durch die Nichtberührungsklausel im Hinblick auf die Rechte der nationalen Parlamente begrenzt.

Die Kommission hat viele Funktionen im Rahmen der EG. Diese Funktionen erstrecken sich nicht in gleichem Maße auf den Tätigkeitsbereich Europol's. Die Kommission ist nur eingeladen, an den Sitzungen des Verwaltungsrates ohne Stimmrecht teilzunehmen. Der Verwaltungsrat kann jedoch beschließen, in Abwesenheit des Vertreters der Kommission zu beraten.<sup>468</sup> Diese geringe Funktion der Kommission ist ein Problem. Ein anderes Problem aber ist die Legitimation der Kommission selber. Zwar ist bei der Legitimation der Kommission mit der Ernennung aller Mitglieder der Kommission als Kollegium durch ein Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments und mit der Kopplung der Amtszeit der Kommission an die Dauer der Wahlperiode des Parlaments ein deutlicher Schritt getan worden, das EU-System in Richtung eines parlamentarischen Regierungssystems weiterzuentwickeln.<sup>469</sup> Dieser Schritt war aber nicht ausreichend. Die von allen Entwicklungen im Rahmen der Legitimation der Kommission wird erwartet, dass sie dabei führen, dass das Parlament durch geheime, freie und direkte Wahlen gebildet wird und die Europäische Kommission, deren Kompetenzen sich auch auf Europol erstrecken, wie bei den parlamentarischen Regierungssystemen Verantwortung gegenüber dem Parlament hat. Nur so können die Völker Europas eine Möglichkeit erhalten, ihre politischen Rechte der politischen Macht gegenüber zu schützen. Deswegen wird vorgeschlagen, dass das Europäische Parlament als das Schaffungsorgan der Kommission fungiert.<sup>470</sup>

Das andere Problem bei der Input-Legitimation der EU in Bezug auf Europol ist die Legitimität des Europäischen Rates. Der Europäische Rat hat keine Verantwortlichkeit gegenüber einem Organ der EU, sondern die einzelnen Mitglieder des Europäischen Rates nur gegenüber ihren Parlamenten. Ohne Verantwortung kann von demokratischer Legitimation keine Rede sein. Dass die Zukunft von Europol durch den Europäischen Rat

---

<sup>467</sup> Vgl. Daub, Ingo: Das Europäische Polizeiamt – Gefahr für den Föderalismus? ... a.a.O., S. 94.

<sup>468</sup> Vgl. EPK ... a.a.O., Art. 28 Abs. 4.

<sup>469</sup> Vgl. Europäisches Parlament: Europäisches Parlament und der Vertrag von Maastricht, 1992, S. 52.

<sup>470</sup> Vgl. Gosau, Torben: Demokratie und Regieren in der Europäischen Union ... a.a.O., S. 104-109

bestimmt wird, kann in diesem Sinne unter Hinweis auf die Vorrangigkeit der nationalen Interessen gegenüber den europäischen gemeinsamen Interessen ein Problem sein und die Legitimation Europol's in Frage stellen.

Für die output-orientierte Legitimation hingegen haben das Parlament und seine Ausschüsse als Kanal der partikulären Interessenvermittlung an Bedeutung gewonnen. Organisierte Interessen auch im Bereich der inneren Sicherheit finden durch die Generaldirektionen der Kommissionen Berücksichtigung. Die spezialisierten Ministerräte und deren Untergliederungen eröffnen privilegierte Zugangsmöglichkeiten für alle Interessengruppen, die Einfluss auf das zuständige Ministerium im jeweiligen Mitgliedsstaat haben.<sup>471</sup> Allerdings entspricht diese Offenheit der europäischen Institutionen dem pluralistischen und nicht dem korporatistischen Muster. Daher erscheint diese Offenheit auch im Vergleich zu den korrespondierenden Möglichkeiten der pluralistischen Interessenvermittlung in den Mitgliedsstaaten nicht als defizitär.<sup>472</sup> Das ist auch gültig für den Bereich innerer Sicherheit. Die Ausdehnung der Kompetenzen Europol's auf weitere Bereiche und die Ausstattung Europol's mit weiteren Kompetenzen ist ein klarer Hinweis dafür.

Das inputseitige Defizit wirkt sich aber ebenfalls auf die Output-Legitimation der Europäischen Politik aus. Hinsichtlich der Verhinderung von Machtmissbrauch übertrifft die EU sogar die extremeren Checks-and-balances-Verfassungen.<sup>473</sup> Dadurch wird die beschränkte Problemlösungsfähigkeit der europäischen Politik institutionell abgesichert und auch verfestigt.<sup>474</sup> Aufgrund der mangelnden Input-Legitimation sind daher von den Problemlösungen die unkompensierten Verletzungen wichtiger Interessen der Verhandlungsakteure oder ihrer Klientel ausgeschlossen. Es wurden konsensorientierte Verhandlungsmethoden entwickelt, die die konstruktive Suche nach Win-Win-Lösungen begünstigen und gleichzeitig objektiv vermeidbare Blockaden versuchen auszuschließen.<sup>475</sup> Dennoch vermögen sie nicht bei tatsächlich konfliktären Interessen zu Ergebnissen zu führen. Diese Grenze wurde in der Vergangenheit zwar immer wieder durch so genannte Koppelgeschäfte und Seitenzahlungen durchbrochen, doch hinsichtlich der Osterweiterung bleibt fraglich, ob diese indirekte Form der Konsensfindung weiterhin die heterogenen

---

<sup>471</sup> Vgl. Scharpf, Fritz Wilhelm: Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats ... a.a.O., S. 725.

<sup>472</sup> Vgl. Schmidt, Vivien A.: Values and Discourse in the Politics of Welfare State Adjustment, in: Scharpf, Fritz W./Schmidt, Vivien A. (Hrsg.): Welfare and Work in the Open Economy, Oxford 2000, S. 229-309.

<sup>473</sup> Vgl. Moravcsik, Andrew: Reassessing Legitimacy in the European Union or: How we Learned to Stop Worrying and Love the 'Democratic Deficit' JCMS 40 (2002), S. 603-625.

<sup>474</sup> Vgl. Scharpf, Fritz Wilhelm: Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats ... a.a.O., S. 726.

<sup>475</sup> Vgl. Wallace, Helen/Wallace, William (Hrsg.): Policy-Making in the European Union. Fourth Edition, Oxford 2000, S.494-496.

Interessen homogenisieren kann.<sup>476</sup> Das ist noch problematischer im Bereich der inneren Sicherheit sowie bei der Kooperation mit Drittstaaten wie der Türkei.

Das andere Problem bei der Legitimation der EU in Bezug auf die innere Sicherheit ist die gemeinsame Identität. Die Identität innerhalb der EU ist allerdings ohnehin problematisch zu definieren. Oben wurde von den wichtigen Theorien zur Europäischen Integration berichtet. Es gibt auch weitere Theorien dazu. Jede Theorie spricht einen anderen Aspekt der Vertiefung an und nähert sich der Integration aus einem anderen Winkel. Ein Ansatz unter den Theorien ist die sog. Integration durch Recht. Dieser Ansatz wird auf internationaler Ebene (auch von seinen Verfechtern<sup>477</sup>) nicht als eine kohärente Theorie anerkannt, da keine Homogenität seiner Annahmen und keine Einheit seines Verständnisses festgestellt werden kann. Auf der europäischen Ebene ist das Recht aber ein wesentlicher Integrationsfaktor, da die europäischen Rechtsinstrumente einen Verbindlichkeitscharakter besitzen (Homogenität der Annahmen und einheitliches Verständnis gegeben). „Die politische Zerbrechlichkeit oder doch Anfälligkeit der europäischen Einigung angesichts nationalstaatlicher Egoismen konnte nur durch das stabilisierende Element unverbrüchlicher Rechtsnormen kompensiert werden“.<sup>478</sup> So trägt die Rechtspolitik eine Ergänzungsfunktion in der europäischen Integration und in diesem Zusammenhang ist die EU als „Rechtsgemeinschaft“ zu definieren. Diese Definition geht auf Walter Hallstein zurück. Nach seiner Auffassung ist „die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft in dreifacher Hinsicht ein Phänomen des Rechts: Sie ist Schöpfung des Rechts, sie ist Rechtsquelle und sie ist Rechtsordnung“.<sup>479</sup> Unverbrüchliche Rechtsnormen traten im europäischen Einigungsprozess immer als ein stabilisierendes Element auf, die die nationalstaatlichen Egoismen unterbanden. Dieses Element war in allen Stufen des Einigungsprozesses allgegenwärtig. Für die Zukunft der EU soll ein Rechtssystem geschaffen werden, dessen Wirkungsradius sich über alle europäischen Völker erstreckt. Ferner muss dieses Rechtssystem durchsetzbar und anwendbar sein.<sup>480</sup> Die gesamte Regelung im Rahmen der inneren Sicherheitspolitik sowie der Politik der Bekämpfung und Verhütung der Kriminalität kann in diesem Sinne bewertet werden. Eine gemeinsame Sprache spielt hier eine wesentliche Rolle, weil Europol eine Kooperationsfunktion erfüllt. Die Mitgliedsstaaten innerhalb der EU verfügen über keine universelle Sprache, gleichwohl sich Englisch immer

---

<sup>476</sup> Vgl. Scharpf, Fritz Wilhelm: Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats ... a.a.O., S. 727.

<sup>477</sup> Vgl. Haltern, Ulrich: Integration durch Recht, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden 2005, S. 399.

<sup>478</sup> Nicolaysen, Gert: Europa als Rechtsgemeinschaft, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europa-Handbuch, Bonn 1999, S.862.

<sup>479</sup> Hallstein, Walter: . Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse, Düsseldorf, Wien 1969, S. 33.

<sup>480</sup> Vgl. Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europa-Handbuch, Gütersloh 2004, S. 116-121.

weiter im internationalen Bereich durchsetzt, bleiben die einzelnen nationalen Sprachen als wichtiges Kulturgut erhalten. Die Schaffung einer gemeinsamen sprachlichen Identität auf der EU-Ebene kann einen wesentlichen Beitrag sowohl zur Input- als auch zur Output-Legitimation Europol's leisten.<sup>481</sup>

Schlussfolgend ist mit dem Wachstum des politischen Europa nicht die auf Euphorie basierte demokratische Legitimation, sondern die auf Misstrauen und Zögern basierte technokratisch-bürokratische Legitimation gewachsen.<sup>482</sup> Diese technokratische und bürokratische Legitimation ist im Rahmen Europol's mit den Immunitätsrechten noch stärker. Während hinsichtlich der Teilkomponenten der demokratischen Legitimation allgemein Einigkeit herrscht, bestehen in der demokratiethoretischen Diskussion bei der Gewichtung der Komponenten erhebliche Unterschiede. Zu Beginn herrschte die Vorstellung vor, dass sich die europäische Integration als Veranstaltung kooperierender Staaten begreifen lasse, doch mit dem Ausbau der Kompetenzen, dem Gewinn eigenständiger Entscheidungsmacht der europäischen Organe und dem Übergang zum Mehrheitsprinzip verlor diese Verstellung zunehmend an Bedeutung. An ihre Stelle trat die Auffassung, die europäische Hoheitsausübung lasse sich als funktionalistisch-apolitische Erfüllung eines vertraglich geregelten Integrationsauftrages begreifen. Somit legen die Mitgliedsstaaten durch Zustimmung von Vertragsänderungen selber die Richtung für die europäischen Organe in technokratisch-sachverständiger Form fest. So wird darauf hingewiesen, dass in großen Teilen des demokratiethoretischen Schrifttums zur Europäischen Integration ein so genannter technokratisch-expertokratischer Grundton zu beobachten sei.<sup>483</sup>

Dies waren alles Probleme der Integration von Seiten der EU. Es gibt weitere Problematiken aus der nationalen Perspektive. Mit den zahlreichen Verordnungen und Richtlinien in jedem Jahr nimmt die Europäische Gesetzgebung eine bindende Rechtsetzung in den Mitgliedsstaaten vor, die dadurch zunehmend Einfluss nimmt auf die nationale Machtbalance. Diese Situation wird von Thomas König als eine andere Art der Zwangsintegration beschrieben.<sup>484</sup> Da Art. 23 GG die Möglichkeiten einer deutschen Interessenvertretung im Ministerrat stark beschränken soll, wird diese Entwicklung unter dem

---

<sup>481</sup> Vgl. Gosau, Torben: Demokratie und Regieren in der Europäischen Union ... a.a.O., S. 110-114

<sup>482</sup> Vgl. Neyer, Jürgen: Welche Integrationstheorie braucht Europa ... a.a.O., S. 382.

<sup>483</sup> Vgl. Nettesheim, Martin: Europäische Integration und Europäisierung der Demokratiethorie ... a.a.O., S. 69 f.

<sup>484</sup> Vgl. König, Thomas: Europa auf dem Weg zum Mehrheitssystem. Gründe und Konsequenzen nationaler und parlamentarischer Integration, Opladen 1997, S. 182.

Aspekt der strategischen Handlungs(un)fähigkeit der Regierung behandelt.<sup>485</sup> Diese Verhältnisse entspringen einer Bottom-Up-Perspektive, aus einer Top-Down-Perspektive hingegen wird die Meinung vertreten, dass eine Unitarisierungstendenz der Europäischen Integration mit der Gefahr einher ginge, dass die nationalen politischen Entscheidungs- und Kontrollprozesse durch Europäisierung entparlamentarisiert werden. Resultierende negative Effekte wären eine Verschiebung der Machtbalance zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit auf nationaler Ebene, eine abnehmende demokratische Legitimation durch Entfernung vom Wählerwillen und eine zunehmende Bürokratisierung der Politik durch einen dominierenden Exekutivföderalismus. So stellt sich bereits jetzt für einzelne Minister oder Regierungen die Frage, ob eine europäische Mehrheit unter Regierungen nicht einfacher zu etablieren ist, als eine Parlamentsmehrheit auf nationaler Ebene zu erzielen. Die bessere Durchsetzungskraft einzelner Regierungen oder Regierungsmitglieder gegenüber ihren Parlamenten im Zuge der Europäisierung kann bewirken, dass der Wählerwille seltener berücksichtigt und die Politik bürokratischer wird. Dadurch wird nicht nur die Wiederwahl der Regierung gefährdet, sondern auch die Unterstützung für die Europäische Integration.<sup>486</sup> Diese mangelnde Berücksichtigung vom Wählerwillen erschwert die parlamentarische Kontrolle Europol's vielfach noch weiter und macht damit die Erreichung von Akzeptanz der Tätigkeiten im Bereich der inneren Sicherheit noch schwieriger.

Aufgrund der oben erwähnten Probleme hat das Parlament den Rat im Rahmen der Kontrolle der Instanzen innerer Sicherheit dazu aufgefordert:

- eine angemessene parlamentarische Kontrolle sicherzustellen für den Fall, dass Europol operative Befugnisse übertragen werden;
- eine Europäische Staatsanwaltschaft zu schaffen für den Fall, dass Europol grenzüberschreitende operative Befugnisse übertragen werden;
- die regelmäßige Anhörung des Direktors von Europol durch den zuständigen Parlamentsausschuss einzurichten.

Darüber hinaus und auf Aufforderung des Parlaments hat die Kommission einen Vorschlag für eine umfassende Reform Europol's unterbreitet, der auch andere Themen wie die Stärkung der gerichtlichen und parlamentarischen Kontrolle der Instrumente im Bereich

---

<sup>485</sup> Vgl. Fischer, Thomas: Deutscher Föderalismus vor der Herausforderung einer europäischen Verfassung, in: APuZ 53/2003, S. 3-5.

<sup>486</sup> Vgl. König, Thomas: Unitarisierung durch Europäisierung, in: APuZ 36/2005, S. 28-32.

der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit (3. Säule) durch den EuGH und die Finanzierung dieser Instrumente aus dem Gemeinschaftshaushalt behandelt.<sup>487</sup>

## **2.4 Gewährleistung der Menschenrechte bei der Ausübung der polizeilichen Tätigkeiten: Zukunft der Charta der Grundrechte**

Der Begriff „Menschenrechte“ ist mehrdeutig. Die Menschenrechte sind sowohl die vorstaatlichen und moralischen Rechte, die die philosophisch-ethisch motivierten und fundierten, einem bestimmten Menschenbild verpflichteten Wertvorstellungen, Ansprüche und Forderungen beinhalten als auch die juristischen Grundrechte, die eine Rechtsmaterie, ein Ensemble von positiven Rechtssätzen mit Gewährleistung durch staatliche oder überstaatliche Hoheitsgewalt und juristische Rechte sind.<sup>488</sup> Mit diesen beiden Bedeutungen kann man die Menschenrechte so definieren: Im engeren Sinne sind die Menschenrechte die angeborenen und unverletzlichen Rechte der Menschen gegenüber dem Staat. Im weiteren Sinne sind die Menschenrechte unentziehbare Rechte der einzelnen Person aufgrund ihres Menschseins oder von Personengruppen<sup>489</sup> und gelten gegenüber der öffentlichen Gewalt (Staat). Diese Rechte sind im Zuge von Humanismus und Aufklärung anfangs religiös und naturrechtlich, später wissenschaftlich-rational (vernunftrechtlich) begründet worden. Der zentrale Begriff in der Begründung der Menschenrechte ist die Menschenwürde. Durch diesen kann der Zusammenhang von Menschenrechten und dem ihnen zugrundeliegenden Menschenbild ausgedrückt werden. Deswegen bauen alle Menschenrechtstheorien ihre Thesen auf diesen Begriff auf. Denn „die Menschenwürde ist über jeden Preis erhaben“ (Immanuel Kant).

„Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie ist zu achten und zu schützen“.<sup>490</sup>

Die Menschenrechte befinden sich im Spannungsfeld zwischen dem Individuum und/oder der Personengruppe, deren Rechte besonders gefährdet sind, als absolutem Träger und dem Staat als Adressaten. Die Reflexion über Menschenrechte ist durch die Vermittlung von individueller Freiheit auf der einen Seite und staatlicher Funktionen (Respekt-, Schutz-, und Vorkehrungsfunktion)<sup>491</sup> auf der anderen möglich. Hier ist es aber fraglich, ob die EU auch als ein Adressat bezeichnet werden kann.

---

<sup>487</sup> Vgl. Vorschlag der Kommission für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts ... a.a.O.

<sup>488</sup> Vgl. Girardet, Klaus M.: Menschenrechte und europäische Identität ... a.a.O., S. 22.

<sup>489</sup> Vgl. Hamm, Brigitte: Menschenrechte: ein Grundlagenbuch, Opladen 2003, S. 28.

<sup>490</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2000.

<sup>491</sup> Vgl. Hamm, Brigitte: Menschenrechte: ein Grundlagenbuch ... a.a.O., S. 28-31



Die institutionelle Entwicklung eines Menschenrechtssystems in Europa beginnt mit der Gründung des Europarates am 5. Mai 1949 durch europäische Staaten auf völkerrechtlicher Grundlage. Gleichzeitig ist diese Organisation die älteste zwischenstaatliche politische Organisation des europäischen Kontinents. Der Europarat wird als Pionier des Menschenrechtsschutzes bezeichnet, weil hier der Schritt von der politischen Pragmatik zur Praxis im Grundsatz geglückt ist.<sup>492</sup> Das Ziel des Europarates ist, die Menschenrechte und die parlamentarische Demokratie zu schützen und die Rechtsstaatlichkeit sicherzustellen. Des Weiteren wurde bei der Gründung beabsichtigt, europaweit Abkommen zur Harmonisierung der sozialen und rechtlichen Praktiken der Mitgliedsstaaten zu schließen und das Bewusstsein für die europäische Identität zu wecken, die sich auf die gemeinsamen Werte gründet.<sup>493</sup> Diese Werte wurden durch die Erklärung des Vorsitzes im Namen der EU vom 5. Mai 1999 bekräftigt.<sup>494</sup>

Im Bereich der Menschenrechte stehen dem Europarat verschiedene Instrumente und Institutionen zur Verfügung. Bis zum 25. Oktober 2007 wurden 201 Konventionen oder europäische Verträge mit Gesetzeskraft vom Europarat beschlossen. Die Verträge und Konventionen reichen von Menschenrechten bis hin zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens, von der Verhütung von Folter bis hin zum Datenschutz oder zur kulturellen Zusammenarbeit.<sup>495</sup> Die EMRK und ihre 14 Zusatzprotokolle (Stand Mai 2004) sowie die Antifolterkonvention, die Rahmenkonvention zum Schutze nationaler Minderheiten und die Europäische Sozialcharta sind die wichtigsten Menschenrechtsinstrumente des Europarates. Mit diesen Ergänzungen sind die komplizierten und schwerfälligen Mechanismen der EMRK vereinfacht und beschleunigt worden.<sup>496</sup> Die in dieser Konvention erwähnten Grundrechte werden durch den Art. 6 Abs. 2 EUV anerkannt. Diese Anerkennung ist eine Absichtserklärung und sie hat keine gemeinschaftsrechtliche sondern intergouvernementale Geltung.

Die EMRK ist ein völkerrechtlich verbindlicher und am Subsidiaritätsprinzip orientierter Vertrag mit fakultativer Individualbeschwerde. Dadurch wurden die Menschenrechte unter die „kollektive Garantie“ der Vertragsstaaten genommen.<sup>497</sup> Der Schutz der politischen

---

<sup>492</sup> Vgl. Limbach, Jutta: Der Internationale Schutz der Menschenrechte, Frankfurt 2005, S. 125.

<sup>493</sup> Vgl. Die Satzung des Europarates, London 1949.

<sup>494</sup> Vgl. Europäische Kommission: Jahresbericht zur Menschenrechtslage 1999, S. 28.

<sup>495</sup> Vgl. Europarat in Kürze ([http://www.coe.int/T/D/Com/Euoparat\\_kurz/](http://www.coe.int/T/D/Com/Euoparat_kurz/) – gelesen am 12.7.2005).

<sup>496</sup> Vgl. Meyer-Ladewig, Jens: Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Baden-Baden 2003, S. 17-20.

<sup>497</sup> Vgl. Weidmann, Klaus W.: Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte auf dem Weg zu einem europäischen Verfassungsgerichtshof, Frankfurt am Main 1985, S. 1.

Rechte durch die Möglichkeit der Individualbeschwerde bildet den inhaltlichen Schwerpunkt der Konvention.<sup>498</sup> Damit tritt das Individuum zum ersten Mal als Subjekt auf völkerrechtlicher Ebene auf.<sup>499</sup>

Der EGMR ist die Institution zur Überwachung der Menschenrechte mit obligatorischer Gerichtsbarkeit, die aus der EMRK hervorgegangen ist. Der EGMR wurde im Jahr 1959 errichtet. Die Europarat-Staaten sind damit dem Vorschlag des Europäischen Kongresses vom Mai 1948 gefolgt. Die Grundidee war, durch eine von einzelnen Bürgern anrufbare Institution die Einhaltung eines Katalogs von Grund- und Freiheitsrechten zu überwachen. Durch die Errichtung des EGMR ist erstmalig ein international unabhängiges Organ zum Schutze der Menschenrechte geschaffen worden.<sup>500</sup>

Im Falle der Verletzung der Konventionsrechte hat jeder Bürger das Recht, eine Beschwerde unmittelbar an den EGMR zu richten. Dieses Beschwerderecht erstreckt sich auch auf die Tätigkeiten im Rahmen der EPK, obwohl Europol als völkerrechtliche Organisation nicht selbst der EMRK untersteht.<sup>501</sup> Die Beschwerde kann nur im Falle der Erschöpfung aller nationalen Rechtsbehelfe einschließlich der Verfassungsbeschwerde zulässig sein. Sie darf nicht gegen Einzelpersonen oder private Organisationen gerichtet sein. Jede Individualbeschwerde muss von einem Berichterstatter daraufhin überprüft werden, ob der Fall von einem Ausschuss aus drei Mitgliedern oder von einer Kammer behandelt werden soll. Der Ausschuss oder die Kammer können die Beschwerde für unzulässig erklären, wenn die Beschwerde die in der EMRK (Art. 35) erwähnten Voraussetzungen nicht erfüllt. Die Entscheidungen des EGMR können durch die nationalen Gerichtshöfe weder aufgehoben noch geändert werden.<sup>502</sup> Eine Staatenbeschwerde ist auch möglich. Die nationale Begründung der Beschwerde ist eine Voraussetzung dazu. Außerdem kann ein Staat aus humanitären Gründen eine Staatenbeschwerde gegen einen anderen Staat einlegen. Aber solche Beschwerden kommen nur in wenigen Ausnahmefällen vor und man kann von ihnen keinen großen Beitrag zum Schutze der Menschenrechte erwarten.<sup>503</sup>

Zum Zweck der Verbesserung der Menschenrechte innerhalb der EU wurde am 7. Dezember 2000 auf dem EU-Gipfel in Nizza die Grundrechtscharta der EU feierlich

---

<sup>498</sup> Vgl. Hamm, Brigitte: Menschenrechte: ein Grundlagenbuch ... a.a.O., S. 101.

<sup>499</sup> Vgl. Herdegen, Matthias: Völkerrecht, Bonn 2000, S. 313.

<sup>500</sup> Vgl. Limbach, Jutta: Der Internationale Schutz der Menschenrechte ... a.a.O., S. 123.

<sup>501</sup> Vgl. Josef, Aulehner: Das Europäische Polizeiamt und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, in: Baldus, Manfred (Hrsg.): Rechtsprobleme der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit, Baden-Baden 1999, S. 99.

<sup>502</sup> Vgl. Meyer-Ladewig, Jens: Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten ... a.a.O., S. 19-29.

<sup>503</sup> Vgl. Karl, Wolfram: Internationale Gerichtshöfe und nationale Rechtsordnung, Salzburg 2005, S. 24-27.

proklamiert und wurde später zum Teil II der gescheiterten EU-Verfassung. Die Charta trägt keinen völkerrechtlich bindenden Charakter wie die EMRK. Sie ist nur eine Absichtserklärung. Ihre Rechtsverbindlichkeit wurde aus verschiedenen Gründen von Mitgliedsstaaten abgelehnt. Der stärkste Grund war die Rechtsverbindlichkeit der EMRK. Die mögliche Rechtsverbindlichkeit der EU-Grundrechtecharta würde also die Effizienz der EMRK beschränken.<sup>504</sup> Dieser Zustand hat die Integrationsmission der Grundrechtecharta in Frage gestellt. Dabei würde die Herstellung einer Verbindlichkeit der Grundrechtecharta einen wesentlichen Beitrag zur Vertiefung der Integration leisten.<sup>505</sup>

Ein weiteres diskussionsbedürftiges Thema ist der Beitritt der EU zur EMRK. Ein solcher Beitritt könnte den Konstitutionalisierungsprozess der Menschenrechte in Europa forcieren. Damit könnte der EGMR nicht nur oberstes Gericht der EU, sondern auch die letzte Instanz in der EU werden. Dadurch würden aber dem EGMR neue Aufgaben zugewiesen. Diese wären die Sicherung des Mindeststandards des Grundschatzes innerhalb der Union und ihren Mitgliedsstaaten, die Weiterentwicklung der Menschenrechte in diesem Raum und die Anpassung an die neuen Realitäten.<sup>506</sup>

In Zukunft kann es vorkommen, dass der EuGH sich wie ein Verfassungsgerichtshof mit den EMRK-Rechtsfragen auseinandersetzt. Ein möglicher Beitritt der EU zur EMRK und die Umformierung des EuGH in einen EU-Verfassungsgerichtshof könnten problematisch werden. Denn es wird sehr schwierig sein, die Grenzen der Kompetenzen und Verantwortungen zwischen dem EGMR und EuGH zu ziehen. Weil der Umfang der EMRK im Vergleich zu den in der Verfassung vorgesehenen Rechten zu eng ist, werden die Entscheidungen des EGMR nie eine den Entscheidungen des EuGH vergleichbare Wirkung entfalten.<sup>507</sup> Es ist aber gegenwärtig möglich, beim EGMR Individualbeschwerde gegenüber Akten der Union – einschließlich des primären Unionsrechts – einzureichen. Deswegen wird die Rechtsprechung des EuGH de facto durch den EGMR kontrolliert.<sup>508</sup>

Die Probleme der Menschenrechtspolitik in der EU kann man in zwei Teile gliedern: Probleme innerhalb und außerhalb der EU. Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz sind die wichtigsten Herausforderungen für die Menschenrechtspolitik innerhalb der EU. Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz sind das Gegenteil dessen, was die EU ausmacht. Diese sind sowohl auf der Ebene der Politiken der Mitgliedsstaaten als auch auf

---

<sup>504</sup> Vgl. Ebda., S. 125.

<sup>505</sup> Vgl. Ebda., S. 127-129.

<sup>506</sup> Vgl. Ebda., S. 142-144.

<sup>507</sup> Vgl. Ebda., S. 73.

<sup>508</sup> Vgl. Ebda., S. 138.

der Gemeinschaftsebene zu bekämpfende Probleme der Union. Dem Diskriminierungsverbot wird deswegen in allen Verträgen der EU seit ihrer Gründung ein herausragender Platz zugeordnet.<sup>509</sup>

Die neue Dimension des Terrorismus hat dem Rassismus in Europa einen neuen Aufschwung verliehen. Dieses neue Phänomen bedroht das Menschenrechtsverständnis der EU erheblich. Die europäischen Regierungen, die von dem neuartigen Terrorismus überrascht wurden, verletzen grundlegende Werte der Gemeinschaft wie den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (z.B. die Maßnahmen der spanischen Regierung). Die neuen Anti-Terror Gesetze von Nationalstaaten nach dem 11. September 2001 werden mit dem Motto „weniger Freiheit für mehr Sicherheit“ gerechtfertigt. Damit werden unverhandelbare Grundsätze der EU wieder in den Mittelpunkt der öffentlichen Debatte gerückt. Die Bekämpfung des neuen Terrorismus sollte nicht durch nationale Denkmuster begrenzt werden. Eine Versammlung der EU-Länder um die europäischen Grundwerte gilt in diesem Zusammenhang als erstrebenswert. Deswegen wurden neue abschreckende Maßnahmen wie die Erhöhung des Strafmaßes und Programme (STOP, DAPHNE und EQUAL-Programme) eingeleitet.

---

<sup>509</sup> Vgl. Europäische Kommission: Jahresbericht zur Menschenrechtslage ... a.a.O., S. 14-15

### **3 INNERE SICHERHEIT IN DER TÜRKEI**

#### **3.1 Der Verwestlichungsprozess der Türkei**

Oben wurde von der gesellschaftlichen Transformationen in Europa berichtet. Dieser Prozess wurde in der islamischen Gesellschaft erst nach dem Tod des Propheten Muhammed in dem Zeitraum zwischen 632 und 661 durch Anwendung von Bay'a (Akzeptanz der Herrschaft) erlebt. Denn Bay'a war ein Gesellschaftsvertrag im hobbesschen Sinne zwischen dem Kalifen (Herrscher) und der Umma (Untertanen) zur Befolgung der Scharia (Ordnung).<sup>510</sup> Dieser Prozess wurde aber in der islamischen Gesellschaft nicht weiterentwickelt wie in den westlichen Gesellschaften, sondern hat seit der Gründung der ummayyadischen Monarchie bis zum Ende des osmanischen Reiches wegen der auf einem mächtigen Klan basierenden Herrschaft stagniert. Zwar wurde die Bedeutung dieser Transformation von den islamischen Theoretikern immer betont, aber ihre Warnungen haben kein Gehör gefunden. Ibn Khaldun hat z.B. viel früher als Hobbes die Notwendigkeit der politischen Autorität zur Schaffung der Ordnung, lange vor Karl Marx die bestimmende Bedeutung ökonomischer Bedingungen und Jahrhunderte vor Bodin und Montesquieu die Abhängigkeit einer Kultur und des Charakters des Menschen von der jeweiligen physischen Umwelt festgestellt.<sup>511</sup>

Zwar wurde der erste säkulare und moderne Staat erst unter Führung von Mustafa Kemal Atatürk gegründet, aber dieser Europäisierungsprozess in der Türkei beginnt nicht mit der Gründung der türkischen Republik. Dieser Prozess hat eine Vorgeschichte<sup>512</sup> sowie eine Vor-Transformation vom osmanischen Vielvölkerreich zum türkischen Nationalstaat.<sup>513</sup> Die erste einschneidende Periode wird als Tanzimat (Neuordnung) bezeichnet und gründet auf dem gleichnamigen Erlass im Jahre 1839. Sie umfasst tief greifenden Reformen des Osmanischen Reiches, die den Verzicht des Sultans auf unbeschränkte Rechte über Leben und Eigentum seiner Beamten zur Folge hatte. Außerdem wurde die zivilrechtliche Gleichheit aller Untertanen erstmalig ausgesprochen. Zusätzlich kam es zur Festlegung der so genannten

---

<sup>510</sup> Vgl. Kürsad, Elcin: Der Verwestlichungsprozess des Osmanischen Reiches im 18. und 19. Jahrhundert, Frankfurt am Main 2003, S. 48.

<sup>511</sup> Vgl. Ebda., S. 113.

<sup>512</sup> Vgl. Gürzumar, Osman Berat: Die Rezeption des westlichen Rechts in der Türkei vor 1926: Ein hinkender Versuch der Modernisierung durch das Recht (<http://www.hist.net/kieser/fr06/papiere/gurzumar.pdf> – gelesen am 21.2.2008).

<sup>513</sup> Vgl. Adanir, Fikret: Der Weg der Türkei zu einem modernen europäischen Staat, in: Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Türkei, Opladen 2002, S. 39.

Ministerialressorts und einer umfangreichen Reorganisation des Finanz-, Justiz- und Heerwesens.

Mit dem Reformerlass „Islahat Fermani“ von 1856 wurden wichtige Ergänzungen vorgenommen. Wesentlich ist hierbei, dass die vom Sultan versprochenen Prinzipien für sämtliche Untertanen gelten würden ohne religiöse Diskriminierung. Die vorher rechtlich schlechter gestellten nicht-muslimischen Untertanen erhielten neben den 1839 zugesicherten Rechten zusätzlich das Recht auf Grundstückserwerb. Weiterhin wurden handels- oder strafrechtliche Streitigkeiten zwischen Personen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen nicht mehr vor separaten, sondern vor gemischten Gerichten öffentlich ausgetragen. Mit diesen Reformen bemühte sich das Osmanische Reich um die Schaffung eines eigenen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes, doch auch diese Reformen konnten nicht an die rechtliche Natur einer Verfassung heranreichen, weshalb diese Bemühungen letztlich scheiterten.

Die zweite Phase beginnt 1876 mit dem Übergang zur Ersten Konstitutionellen Periode. Zwar handelt es sich dem Namen nach um eine Verfassung, doch der Sultan behält weiterhin seine Machtposition. Laut Verfassung sind zwei separate Parlamente vorgesehen. Diese Struktur lehnt sich stark an das deutsche Modell an aufgrund der damaligen guten Beziehungen zwischen Deutschland und dem Osmanischen Reich. Die Mitglieder des einen Parlamentes werden direkt vom Volk gewählt und die Mitglieder des anderen werden vom Sultan ernannt. Diese beiden Parlamente treten als allgemeines Parlament zusammen. Im europäischen Sinne handelt es sich allerdings nur um eine Scheinverfassung, da die Rechte des Sultans nicht wirklich begrenzt wurden. Auch der Ministerrat als Exekutivorgan kann nicht mit dem europäischen Pendant verglichen werden, da der Sultan weiterhin einen enormen Einfluss geltend machen konnte. Das gewählte Parlament hatte darüber hinaus auch keine Kontrollfunktion gegenüber dem Sultan. Das Parlament konnte willkürlich vom Sultan einberufen und entlassen werden. Allerdings hielt diese Verfassung nur 29 Jahre lang. In den folgenden drei Jahren war das Osmanische Reich ohne Verfassung. Erst 1908 werden erneute Bemühungen für eine verfassungsrechtliche Transformation aufgenommen, die von Historikern allerdings nicht als neue Phase, sondern als Wiederaufnahme des ersten Verfassungsprozesses bezeichnet wird, die bis 1922 andauerte. Parallel beginnt unter Atatürk in Ankara der Europäisierungsprozess.

Seit Gründung der türkischen Republik verläuft dieser Prozess drei Phasen. Die unter Atatürk begonnene erste Phase stellt aufgrund der Balancepolitik gegenüber den westlichen Staaten und der Notwendigkeit einer schnellstmöglichen Transformation der Bevölkerung

eine von außen kommende und erzwungene hegemoniale Integration dar. Diese Integrationsphase war allerdings nur in Teilen erfolgreich, da aufgrund der abrupten Transformation die Bevölkerung keine Möglichkeit hatte, die Umbrüche zu adaptieren. Zwar wurde die Türkei wirtschaftlich an die europäischen Länder angeschlossen, doch blieben die Bemühungen um Gemeinsamkeiten in den Identitäten aus europäischer Perspektive erfolglos. Weiterhin gab es keine richtige Demokratie im europäischen Sinne, da eine Mehrparteiendemokratie scheiterte und stattdessen eine Einparteiendemokratie zurückblieb.

Im Gegensatz dazu kann die in den 1950er Jahren unter Adnan Menderes begonnene zweite Phase als von innen kommende und von außen nicht unterstützte freiwillige Integration verstanden werden. Ebenso wie in den anderen Ländern Europas spielt der Gedanke einer wahren Demokratie eine wesentliche Rolle in der Türkei. Daher werden die Bestrebungen zur Demokratisierung im Gegensatz zur ersten Phase auch von der Bevölkerung der Türkei mitgetragen. Dafür allerdings waren die Integrationsbestrebungen in Europa selbst neu und mussten mit Hilfe der Vereinigten Staaten von außen unterstützt werden,<sup>514</sup> weswegen hier eine weitere Hilfestellung für diese Transformation in der Türkei aufgrund mangelnder Ressourcen ausblieb. Diese Phase dauerte an bis zur letzten Verfassungsphase 1982, wurde allerdings in dieser Zeit von insgesamt zwei militärischen Putschen 1960 und 1980 sowie 1971 von einem militärischen Memorandum erschüttert. Die Erfolge dieser Phase allerdings sind in der Etablierung einer Mehrparteiendemokratie zu sehen. Das Militär konnte jedoch einen zunehmenden Einfluss auf die Gestaltung und Führung des politischen Geschehens in der Türkei erlangen. Die Menschenrechte im europäischen Sinn spielen in diesem Zeitraum allerdings noch keine Rolle.

Die dritte Phase begann unter Turgut Özal und kann als von innen kommende und von außen unterstützte freiwillige Integration betrachtet werden, die bis heute noch nicht vollständig abgeschlossen ist. Diese dritte Phase kann als EU-Beitrittsprozess der Türkei bezeichnet werden. Sie wird von Lerider als ein revolutionärer Schritt bezeichnet.<sup>515</sup> Allerdings muss zu dieser Phase die Vorgeschichte als Kontext betrachtet werden. Bereits am 31. Juli 1959 stellt die Türkei einen Antrag auf Teilnahme an der EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft), welcher am 12. September 1963 im Zuge des Ankara-Abkommens angenommen und am 1. Dezember 1964 in Kraft getreten ist. Zwar wurden im Zeitraum von 1964 bis zu den 1980er Jahren in der Türkei viele Fortschritte erzielt, aber dieser

---

<sup>514</sup> Vgl. Thesing, Josef: Die EU als Wertegemeinschaft, in: Mensen, Bernhard (Hrsg.): EU Erwartungen – Befürchtungen, Nettetal 2006, S. 13.

<sup>515</sup> Vgl. Lerider, Helge: Militär und Politik in der Türkei, in: Reiter, Erich (Hrsg.): Sicherheitpolitische und strategische Aspekte eines Beitritts der Türkei zur Europäischen Union, Wien 2006, S. 73.

Entwicklungsprozess wurde durch den militärischen Putsch vom 12. September 1980 unterbrochen. Das Europäische Parlament hat am 22. Januar 1982 erklärt, dass die Beziehungen zwischen der Türkei und der EWG eingefroren sind. Der unterbrochene Prozess wurde erst am 16. September 1986 mit den Auswirkungen der Bemühungen der Demokratisierung wieder ins Leben gerufen. Im folgenden Jahr hat die Türkei am 14. April 1987 bei der EG einen Antrag auf Vollmitgliedschaft gestellt. Zwar hatte die Kommission diesen Antrag am 18. Dezember 1989 aufgrund mangelnder politischer und wirtschaftlicher Reife abgelehnt, doch wurden die gegenseitigen Beziehungen auf Basis des Assoziierungsabkommens weiter ausgebaut.

Die Türkei wurde am 31. Dezember 1995 in die Zollunion mit sektoreller Voraussetzung (gültig ab 1. Januar 1996) aufgenommen. Erst im Dezember 1999 wurde in Helsinki durch den Europäischen Rat die vorherige Entscheidung zum Antrag auf Vollmitgliedschaft revidiert, wodurch die Türkei offiziell als Beitrittskandidat anerkannt wurde, und somit erstmals zumindest einen formellen Zugang zum Integrationsprozess erhielt. Mit der Akzeptanz der Beitrittspartnerschaft durch den Europäischen Rat am 8. März 2001 wurde ein konkreter Plan zur Erreichung der Kopenhagener Kriterien aufgestellt. Als Folge verabschiedete die türkische Regierung am 19. März 2001 das Nationale Programm der Türkei, welches die Überführung von EU-Gesetzen in türkisches Recht regelt.

Bereits 2004 tritt die angenommene türkische Strafrechtsreform in Kraft. Als Resultat bekräftigt kurz darauf der Rat die Entschlossenheit der EU in der Fortführung des Integrationsprozesses und die Kommission stellt einen strengen Rahmenentwurf für die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei vor.<sup>516</sup> Die Weigerung der Türkei, Zypern anzuerkennen ist nachteilig für die ausstehende Aufnahme der Beitrittsverhandlungen, daher lenkt die Türkei im September 2005 mit der Gegenerklärung zur Zypern-Erklärung ein. Bereits Anfang Oktober 2005 beginnt symbolisch die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen zwischen der EU und der Türkei.<sup>517</sup> Der Rat hat am 28. Februar 2008 seinen vierten Beschluss über die Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit der Türkei getroffen.

In dieser Phase hatte die EU die geographischen und rechtlichen Voraussetzungen für eine Erweiterung aus ihrer Perspektive im Blick. Grundsätzlich sieht Art. 49 EUV vor, dass jeder europäische Staat, der die in Art. 6 I EUV beschriebenen Grundsätze achtet, eine

---

<sup>516</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Empfehlung der Europäischen Kommission zu den Fortschritten der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, vom 6.10.2004, in: KOM (2004) 656 endgültig.

<sup>517</sup> Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel vom 16. und 17. Dezember 2004.



Mitgliedschaft in der EU beantragen kann. Der Begriff „europäisch“ ist hierbei allerdings nicht näher spezifiziert und wird entsprechend interpretiert. Allgemein werden allerdings neben den geografischen Gegebenheiten auch historisch-kulturelle und geistesgeschichtliche Aspekte berücksichtigt, die auch schon zur klaren Abweisung Marokkos geführt haben. In weniger eindeutigen Fällen wie der Türkei hingegen fällt die Einordnung auf die politische Ebene zurück.<sup>518</sup> Neben den formellen Kriterien enthält Art. 49 auch materiell-rechtliche Vorgaben für einen Beitritt, die durch die Kopenhagener Kriterien umfassend beschrieben wurden. Diese Kriterien dienen dazu, die Stabilität des europäischen Integrationsraumes nicht durch vorzeitige Expansion zu gefährden. In diesem Sinne muss jede potenzielle Erweiterung der EU aus zwei Perspektiven betrachtet werden. Man unterscheidet hierbei die Außen- und die Binnenperspektive. In der Außenperspektive wird untersucht, ob der Beitrittskandidat die Kopenhagener Kriterien erfüllt. Bei der Binnenperspektive hingegen werden die möglichen Konsequenzen einer Erweiterung für die EU, ihre innere Ordnung und ihren Zusammenhalt analysiert.<sup>519</sup>

Die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien ist allerdings keine hinreichende sondern nur notwendige Bedingung für einen EU-Beitritt. Jede Erweiterung ist grundsätzlich vor dem Hintergrund eines finalen Europas zu betrachten, was gerade in Bezug auf die Türkei von Relevanz zu sein scheint. Im Zuge der Finalitätsdiskussion ist besonders eine klare Trennung zwischen europäisch und nicht-europäisch notwendig. Allerdings muss auch eine Chancengleichheit für alle Kandidaten gewährleistet werden, so dass die Kriterien und Argumente in den Beitrittsdiskussionen für alle Kandidaten gleichermaßen gültig sind. Grundsätzlich muss jedoch immer die Integrationskraft und das Selbstverständnis der EU berücksichtigt werden, da sonst die politischen Weichen in Europa in Richtung einer Sackgasse gestellt werden und künftige Optionen für die Entwicklung der EU versperren.<sup>520</sup>

Aus türkischer Perspektive besteht die Attraktivität der EU in ihrem Dreiklang aus Frieden, Demokratie und Wohlstand, der auf politischen und wirtschaftlichen Prinzipien basiert, die gemäß den Kopenhagener Kriterien im Vorhinein für die Aufnahme in die EU gewährleistet werden müssen. Während zwar sowohl die Regierung als auch die Mehrheit der Bevölkerung diese Bedingungen als notwendig akzeptiert, stellt sich aufgrund der immensen Schwierigkeiten bei der Anpassung die Frage nach deren offensichtlich tiefer liegenden

---

<sup>518</sup> Vgl. Matthias, Pechstein: Kommentar zur Art. 49 EUV, in: Streinz, Rudolf (Hrsg.): EUV/EGV, München 2003.

<sup>519</sup> Vgl. Langenfeld, Christine: Erweiterung ad infinitum? ... a.a.O., S. 73.

<sup>520</sup> Vgl. Ebda., S. 73 f.

Ursache. Zu diesen Schwierigkeiten zählen gemäß des Freedom House-Ratings<sup>521</sup> vor allem das mangelnde Momentum sowie die geringe Nachhaltigkeit der politischen Reformen in der Türkei.<sup>522</sup>

Das türkische Parlament verabschiedet über 30 Verfassungsänderungen, um den Kopenhagener Kriterien der EU gerecht zu werden. Im Jahr darauf verabschiedet das türkische Parlament grundlegende Reformen im Hinblick auf die Menschenrechte, um eine Anpassung an die EU zu erzielen, die Todesstrafe wird allerdings erst zu Beginn des Jahres 2004 offiziell abgeschafft.

### **3.2 Hauptprobleme auf dem Weg zur Europäisierung der Türkei**

Bezüglich der Transformation der Türkei auf dem Weg zur EU besteht das Hauptproblem in den mangelhaften Informationen. Während auf der Seite Europas die Angst vor einer kriegerischen türkischen Nation ausschließlich historisch begründet und über Generationen hinweg übertragen wurde, besteht auf türkischer Seite ebenfalls eine Angst vor europäischer Kolonialisierung. Grundsätzlich lassen sich diese Ängste allerdings auf mangelnde oder missverständliche Kommunikation zurückführen, weswegen davon auszugehen ist, dass durch verbesserte Kommunikation Missverständnisse und Ängste nachhaltig bewältigt werden könnten.

Zwar weist die Türkei neben den historischen auch geografische und strukturelle Unterschiede zu den übrigen Beitrittskandidaten auf, allerdings muss ebenfalls angemerkt werden, dass im Gegensatz zu den übrigen Kandidatenländern die Türkei auch einen qualitativ und quantitativ vollkommen anderen Beitrag innerhalb der EU leisten könnte. Hinsichtlich der Integrationsbestrebungen besteht das aktuelle Problem in der deutlichen Nachfrageorientierung. So wird befürchtet, dass ohne den Übergang zu einer selbst bestimmten differenzierten Erweiterungspolitik die bisher erfolgreiche Strategie der Erweiterung im Zuge von „Stabilitätsexport und Identitätspolitik“<sup>523</sup> spätestens im Hinblick auf die Türkei an ihre Grenzen stößt. Gerade in Anbetracht der inneren Entwicklung muss die Union ihre expansive Integrationslogik zum Erhalt der inneren Qualität und Stabilität

---

<sup>521</sup> Vgl. Freedom House: Freedom in the World. The Annual Survey of the Political Rights and Civil Liberties, Washington, D.C. 2004.

<sup>522</sup> Vgl. Motika, Raoul: Kulturelle Unvereinbarkeit oder „normaler“ Anpassungsprozess? Zum türkischen EU-Beitritt, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 2/2005, S. 214 f.

<sup>523</sup> Barbara Lippert: Sternstunde oder Stolperstein? Die Osterweiterung und die Europäische Integration, in: Osteuropa 5-6/2004, S. 50.

bedenken ohne aber ihre unterstützenden Tätigkeiten bei der externen Transformation und Reformierung aufzugeben.<sup>524</sup>

Bayaz berichtet vom sich je nach epochalem Zeitgeist immer weiter verändernden deutschen Türkei- und Deutschlandbild in der Türkei.<sup>525</sup> Diese Feststellung ist gültig auch für das gesamteuropäische Türkei- und das Europabild in der Türkei. Zwar verändert sich das Türkei- und das Europabild nochmals aus historischen Gründen und aktuellen Problemen je nach dem jeweiligen europäischen Land, aber hier konzentriert man sich nur auf die gemeinsamen Probleme.

In der Türkei herrschte schon immer eine brisante Diskussion zwischen den Befürwortern und den Gegnern des EU-Beitritts, wobei hier die Position der EU-Orientierung im Spannungsfeld zur Staatsdoktrin zu stehen scheint. Diese Diskussionen sind allerdings nicht neu entflammt, sondern wurden auch vor der Regierung der AKP (Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung) bereits umfassend erörtert.

Das Problem der Türkei in diesem Zusammenhang besteht in den mangelhaften Informationen, da die Befürworter der EU ihre Ressourcen kaum für die Information der Bevölkerung nutzen, während die wenigen Gegner der Europäisierung ihre Mittel effizient einsetzen, um eine weitere Europäisierung nachhaltig zu unterbinden.

Schlussfolgernd besteht das Hauptproblem auf türkischer Seite in der Marginalisierung der türkischen Bevölkerung durch die internen Akteure, was nur mit einer Überwindung der Ängste auf der türkischen Seite durch umfangreiche Informationen über die EU gelöst werden kann. Informationsdefizite in der Bevölkerung sind allerdings nicht nur ein Problem der Türkei, sondern auch innerhalb der EU. Das Scheitern der EU-Verfassung etwa ist zu großen Teilen auf die mangelnde Informierung der Bevölkerung zurückzuführen.

Das Hauptproblem auf europäischer Seite besteht in der Politisierung der türkischen EU-Mitgliedschaft durch europäische Akteure. In diesem Sinne ist eine offene Einstellung der zuständigen Akteure besonders wichtig, um eine Einigung auf gemeinsame Werte durch umfassende Diskussionen überhaupt zu ermöglichen.

Zwar gibt es verschiedene Argumentationen für die Begründung der europäischen kulturellen Identität. Einerseits sehen manche Beobachter die jüdisch-griechisch-römische Antike als Wurzeln der kulturellen Identität Europas an, auf der anderen Seite definieren manche Historiker die kulturelle Identität Europas durch Bezugnahme auf das Christentum.

---

<sup>524</sup> Vgl. Barbara Lippert: Die Türkei als Sonderfall und Wendepunkt der klassischen EU-Erweiterungspolitik, in: *Integration* 2/05, S. 119-135.

<sup>525</sup> Vgl. Bayaz, Ahmet: Das Türkei- und das Deutschlandbild der Deutschen und der Türken, in: Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): *Türkei*, Opladen 2002, S. 197.

Ist die Türkei nach dieser Begründung ein Teil Europas? Bevor diese Frage beantwortet wird, sollen diese Begründungen erörtert werden. Zwar sind die antiken Ideen und christlichen Werte ein wesentlicher Einflussfaktor bei der Gestaltung der europäischen kulturellen Identität, damit kann aber keine Grenze für Europa gezogen werden. Diese Werte gehören nicht nur zu Europa. Die Ausbreitung antiker Ideen erstreckt sich zum Beispiel auch auf den Mittelmeerraum und auf verschiedene Teile der Türkei. Das Christentum kann auch nicht als Bezugspunkt für ein Identitätskonzept dienen, weil der Apostel Paulus im Gebiet der heutigen Türkei aufwuchs und das Christentum aus dem Vorderen Orient und nicht aus Europa stammt. Weil die EU sich nicht durch eine gemeinsame Religion, Ethnie und Sprache definiert, ist es sehr schwierig, die Kultur Europas zu bestimmen und die kulturellen Elemente der EU festzustellen. Im Gegensatz dazu versteht sich die EU als eine pluralistische Wertegemeinschaft und sie steht gleichzeitig allen europäischen Staaten bei der Achtung und Gewährleistung ihrer Werte bei.<sup>526</sup>

„Der Abschluss des Assoziierungsvertrages 1963 bedeutete die formelle Aufnahme der Türkei in den Kreis der europäischen Staaten”.<sup>527</sup> Die Diskussion, ob die Türkei ein Teil Europas ist, verliert aber weder an Bedeutung noch an Aktualität. Das ist kein neues Phänomen, sondern ein Phänomen, das Folge einer langen und wechselhaften Geschichte, hauptsächlich mit- beziehungsweise gegeneinander ist. Zwischen der Türkei und Europa gibt es eine Vernetzung aus historischer Sicht durch Kreuzzüge, Kriege sowie Kolonisierung, aus kultureller Sicht durch religiöse Einflüsse beider Seiten (z.B. Islamisierung in der ehemaligen, christlichen Regionen Europas) und aus wirtschaftlicher Sicht durch Globalisierung.

Ahcar bezeichnet den radikalen islamischen und antiwestlichen Fundamentalismus als eine Reaktion der Mittelklassen und ungebildeten Schichten auf die missgebildete Entwicklung des Kapitalismus und die westliche Vorherrschaft, die vor Ort häufig durch eine despotische Staatsmacht verschärft werden.<sup>528</sup> Unter der Bedingung der Korrektheit dieser These muss zwangsläufig die Mitgliedschaft der Türkei in der EU als wirksames Instrument zur Lösung dieses Problems anerkannt werden. Dadurch wird auch die existierende Polarisierung in christlich und islamisch geprägt entschärft werden, wodurch ebenfalls ein Beitrag zur besseren Verständigung geleistet werden kann. Wie oben bereits erklärt wurde,

---

<sup>526</sup> Vgl. Gerhards, Jürgen: Europäische Werte – Passt die Türkei kulturell zur EU, in: APuZ B 38/2004, S. 14-20.

<sup>527</sup> Steinbach, Udo: Die Türkei und die EU, in: APuZ 33-34/2004, S. 4.

<sup>528</sup> Vgl. Ahcar, Gilbert: Der Schok der Barbarei. Der 11. September und die neue Weltordnung, Köln 2002, S. 47.

kann die eigene auf der Toleranz basierte türkisch-islamische kulturelle Mischung ein wichtiges Instrument zur Eindämmung der Radikalisierung in Europa sein.<sup>529</sup>

Deswegen kann das Hauptproblem auf der europäischen Seite, die Politisierung der türkischen EU-Mitgliedschaft, nur mit der Beseitigung der Vorurteile auf der europäischen Seite durch Zusammenführung aller europäischen Völker um gemeinsame Werte wie Unionsbürgerschaft, Menschenrechte, Wohlstand usw. gelöst werden. Besonders die Massenmedien spielen hierbei eine wesentliche Rolle, da sie unnötigerweise zu einer Politisierung und zu einem schlechten Image der Türkei beitragen. Dementsprechend muss eine gegenläufige Informierung von europäischer Seite über die positiven Aspekte der Türkei vorgenommen werden zum Abbau der Vorurteile.

Das Problem an Stereotypen ist vornehmlich ihre Tendenz zur Selbsterfüllung. Wird also auf europäischer Seite ein bestimmtes Türkeibild propagiert durch Medien und öffentliche Meinungen, so besteht grundsätzlich die Gefahr, dass Andersdenkende erst mit der Zeit zu diesem Stereotyp radikalisiert werden. Grundsätzlich gilt als Maßgabe, dass Stereotypen immer dann mit einer solchen Gefahr verbunden sind, wenn Personen unkritisch und unreflektiert die Meinung anderer übernehmen.<sup>530</sup>

### **3.3 Auswirkungen institutioneller Probleme der Türkei auf die innere Sicherheit Verfassungsprinzipien, türkisches Sicherheitsverständnis und türkische Identität**

In diesem Teil der Arbeit wird der Staatsaufbau der Türkei nicht detailliert erläutert, es werden nur die Auswirkungen institutioneller Probleme auf die innere Sicherheit festgestellt. Die türkische Verfassung (Art. 2) basiert wie die anderer europäischer Staaten auf den Grundsätzen von Demokratie, Sozial- und Rechtsstaatlichkeit. Die Grundsätze der Atatürk-Revolution (Nationalismus, Populismus, Republikanismus, Laizismus, Etatismus, Revolutionismus) werden ebenfalls betont und Art. 3 nennt die unantastbare Einheit der Türkei. Die Türkei versucht immer, diese Grundsätze zu schützen und ihre Sicherheitsstruktur auf diesen Grundsätzen aufzubauen. Allerdings soll an dieser Stelle betont werden, dass die Bedrohungen dieser Grundsätze meistens nicht im objektiven Sinne als tatsächliche Risiken bestehen, sondern im subjektiven Sinne als wahrgenommene in der Zukunft mögliche Gefahren ein paranoia-ähnliches Ausmaß annehmen. So kann etwa eine Frau mit Kopftuch als Bedrohung für den Laizismus, die kurdische Sprache als Bedrohung

---

<sup>529</sup> Vgl. Laciner, Sedat: Possible Impacts of Turkey's Full Membership to EU's Foreign Policy, in: Laciner, Sedat/Özcan, Mehmet/Bal, Ihsan: European Union with Turkey, Ankara 2005, S. 17.

<sup>530</sup> Ebda., S. 16.

für die Einheit der Türkei empfunden werden. Allerdings werden die Grundfreiheiten im türkischen Grundgesetz de jure garantiert.

Ein Land, in dem Sicherheit im weitesten Sinne die gesellschaftliche und politische Entwicklung beherrscht und sich über die meisten anderen Erwägungen hinweg setzt, wird als securitized country bezeichnet.<sup>531</sup> Die Türkei begründet ihren Anspruch auf diesen Titel zweifach. Zum einen übernahm die türkische Republik vom Osmanischen Reich die Grundüberzeugung, sich gegen feindliche Absichten aller Nachbarn und europäischen (Groß-) Mächte verteidigen zu müssen.<sup>532</sup> Zum anderen baut die innere Sicherheit auf dem Militär auf, wodurch an das osmanische Konzept einer engen Verflechtung von politischer und militärischer Elite angeknüpft wird. Im Gegensatz dazu wird allerdings eine bewusste Distanzierung von den islamischen Wurzeln vorgenommen, um dem Modernisierungskonzept von Atatürk zu entsprechen.<sup>533</sup> Der so genannte Kemalismus, zu dessen sechs Prinzipien neben Säkularismus und Nationalismus auch der Reformismus zählt, wird dadurch gewahrt.<sup>534</sup>

Das Militär wurde immer unter Hinweis auf die Verteidigung der Republik legitimiert, um einen Einfluss auf das politische Tagesgeschehen zu haben, sofern die kemalistische Tradition durch die zivile Politik ernsthaft gefährdet erscheint. Diese Legitimation führt aber gleichsam zu der Interpretation, notfalls sogar gewaltsam in den politischen Prozess einzugreifen und durch eine vorübergehende Militärdiktatur, wie im Zuge der verschiedenen Militärputsche von 1960, 1971 und 1980 geschehen, die kemalistische Ordnung wieder herzustellen.<sup>535</sup>

Mit der Übernahme der Regierungsverantwortung durch die Wohlfahrtspartei (RP) von Necmettin Erbakan Mitte 1996 hielt erstmals eine islamisch geprägte Partei erneuten Einzug in die türkische Politik.<sup>536</sup> Als Reaktion erfolgte am 28. Februar 1997 ein „kalter“ Militärputsch,<sup>537</sup> wodurch die militärische Vormundschaft über die zivile Politik erneut, aber

---

<sup>531</sup> Vgl. Aydin, Mustafa: Securitization of History and Geography: Understanding of Security in Turkey, in: Southeast European and Black Sea Studies, 3:2/2003, S. 163.

<sup>532</sup> Vgl. Mufti, Malik: Daring and Caution in Turkish Foreign Policy, in: The Middle East Journal 52/1998, S. 43.

<sup>533</sup> Vgl. Steinsdorf, Silvia von: Türkei: Sicherheitspolitischer Paradigmenwechsel als Voraussetzung oder Folge des EU-Beitrittswunsches?, in: Gläßner, Gert-Joachim/Lorenz, Astrid (Hrsg.): Europäisierung der inneren Sicherheit. Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus, Wiesbaden 2005, S. 206.

<sup>534</sup> Vgl. Narli, Nilüfer: Civil-Military Relations in Turkey, in: Turkish Studies 1- 2000, S. 108.

<sup>535</sup> Vgl. Aydin, Mustafa: Securitization of History and Geography ... a.a.O., S. 173.

<sup>536</sup> Vgl. Yavuz, M. Hakan: Islamic Political Identity in Turkey, Oxford 2003, S. 241.

<sup>537</sup> Vgl. Moser, Brigitte/Weithmann, Michael W.: Die Türkei zwischen Europa und dem Nahen Osten, Regensburg 2002, S. 299.

ohne Gewaltanwendung, aufflammte.<sup>538</sup> Anstatt der eigentlich üblichen Form einer Empfehlung (tavsiye) verfasste der Nationale Sicherheitsrat (NSR) in diesem Zuge eine 18 Punkte umfassende Mitteilung (bildirim) an die Regierung. Wesentlicher Bestandteil war die Forderung nach der Zurückdrängung der religiösen Reaktion (irtica) aus allen Bereichen des öffentlichen Lebens. Als Reaktion auf diese Mitteilung zog sich die RP bereits im Juni 1997 aus der Regierung zurück. Als Nebeneffekt trat eine grundsätzliche politische und gesellschaftliche Neuorientierung im Umgang mit dem Islam ein. Dieser kalte Putsch unterschied sich jedoch dadurch von den vorangegangenen, dass keine formale Machtübernahme durch das Militär erfolgte. Der so genannte 28.-Februar-Prozess stellte damit einen entscheidenden Wendepunkt für die türkische Politik dar, da es zwar dem Generalstab gelang, den Kemalismus kurzfristig zu bewahren. Doch als langfristige Folge begann das mehrheitlich akzeptierte Modell einer militärisch gelenkten und überwachten Demokratie und das daraus abgeleitete Sicherheitskonzept langsam zu bröckeln.<sup>539</sup>

Die umstrittene Zuständigkeit des Militärs für die innere Sicherheit wird von türkischen Offizieren durch ihr Selbstverständnis als Nachlassverwalter des Republikgründers Kemal Atatürk politisch legitimiert, da sie sich selbst als politische Reservemacht begreifen.<sup>540</sup> Prinzipiell wird bei der Entscheidung zwischen individueller Freiheit und kollektiver Sicherheit den Sicherheitsinteressen des Staates Vorrang gewährt. In diesem Sinne kann die nationale Sicherheit in der Türkei eher als Schutz des Staates vor seinem eigenen Volk verstanden werden, als der Schutz des Einzelnen vor Bedrohungen staatlicher oder ziviler Art. Daraus resultiert allerdings, dass bereits die geringste abstrakte Bedrohung der Sicherheit einen staatlichen Eingriff in die Freiheitsrechte der türkischen Bürger hinreichend legitimiert.<sup>541</sup> Ein Beispiel für solche umstrittenen Eingriffe ist etwa das damalige Verbot der kurdischen Sprache im Rahmen der Terrorismusbekämpfung.<sup>542</sup> Außerdem führte die gesetzlich vorgeschriebene Verhängung des Ausnahmezustandes in Gebieten, die vom Terrorismus betroffen sind, in weiten Teilen Südostanatoliens zu einer anhaltenden Außerkraftsetzung zentraler demokratischer Grundrechte und einer militärischen

---

<sup>538</sup> Vgl. Özbudun, Ergun: *Contemporary Turkish Politics. Challenges to Democratic Consolidation*, Boulder 2000, S. 106.

<sup>539</sup> Vgl. Steindorf, Silvia von: *Türkei: Sicherheitspolitischer Paradigmenwechsel als Voraussetzung oder Folge des EU-Beitrittswunsches? ... a.a.O.*, S. 207.

<sup>540</sup> Vgl. Özbudun, Ergun: *Contemporary Turkish Politics. Challenges to Democratic Consolidation*, Boulder 2000, S. 110 f.

<sup>541</sup> Vgl. Steindorf, Silvia von: *Türkei: Sicherheitspolitischer Paradigmenwechsel als Voraussetzung oder Folge des EU-Beitrittswunsches? ... a.a.O.*, S. 206.

<sup>542</sup> Vgl. Güney, Necla: *Country Report on Turkey*, in: Walter, Christian/Vöney, Silja/Röben, Volker/Schorkpf, Frank (Hrsg.): *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?*, Berlin 2004, S. 566.

Willkürherrschaft, die damals in der Zeit des Ausnahmezustandes die nahezu an Staatsterror grenzende Gewaltanwendung gegen Kurden legitimierte.<sup>543</sup>

Der erste Aufruf gegen die militärisch dominierte und mit liberalen demokratischen Standards nicht zu vereinbarende Sicherheitspolitik ging 2001 vom vormaligen Regierungschef Mesut Yilmaz aus.<sup>544</sup> In einer viel beachteten Rede vor seiner ANAP (Mutterlandspartei) kritisierte er, dass auf dem Weg in die EU das Konzept der nationalen Sicherheit ein bekanntes Hindernis darstelle. Darüber hinaus bezeichnete er das herrschende Konzept als Syndrom.<sup>545</sup> Aufgrund der mangelnden narrativen Vertrautheit, die als eines der Leistungskriterien für ein erfolgreiches Nation-Building bezeichnet wird,<sup>546</sup> wurde diese Kritik allerdings nicht unreflektiert von der Bevölkerung aufgenommen, wodurch die gewünschte Reaktion in der Bevölkerung letztlich auch ausblieb. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die bisherigen Erfahrungen der Bevölkerung sogar zu Misstrauen gegenüber Yilmaz führten, der diese Kritik offenbar für seine eigenen Interessen ausnutzen wollte.

Mit der Übernahme der Regierung durch die AKP entwickelte die Diskussion über die nationale Sicherheit eine völlig neue Dynamik. Diese islamisch geprägte Politik bemüht sich, alle Hindernisse für EU-Beitrittsverhandlungen schnellstmöglich zu beseitigen. Außerdem wird diese Politik durch die Mehrheit der türkischen Bevölkerung unterstützt, die ebenfalls für einen EU-Beitritt der Türkei ist. Bereits Anfang 2002 formierte sich eine Allianz aus 175 Nichtregierungs-Organisationen, die ebenfalls einen EU-Beitritt befürworteten.<sup>547</sup>

Besonders die Europäisierung der türkischen Sicherheitspolitik spielt aus der Sicht der AKP eine entscheidende Rolle, da im Zuge der Europäisierung der anti-islamisch eingestellte Generalstab seinen Einfluss auf die türkische Innenpolitik verlieren würde. Durch die erklärten Ziele von Achtung der Menschenrechte, Verwirklichung des Rechtsstaats und Akzeptanz einer pluralistisch organisierten Gesellschaft auch im religiösen Sinne kann die AKP trotz ihrer islamischen Fundierung als überaus „westlich“ angesehen werden.<sup>548</sup> Die Kopenhagener Kriterien umfassen ebenfalls die Toleranz des Staates gegenüber allen religiösen Überzeugungen, daher wäre die bisher praktizierte Kriminalisierung des

---

<sup>543</sup> Vgl. Steindorf, Silvia von: Türkei: Sicherheitspolitischer Paradigmenwechsel als Voraussetzung oder Folge des EU-Beitrittswunsches? ... a.a.O., S. 206.

<sup>544</sup> Vgl. Ebda., S. 208.

<sup>545</sup> Vgl. Radikal, 05.08.2001: Ulusal güvenlik tartismasi (übersetzt als „Diskussion über die nationale Sicherheit“), Ankara 2001.

<sup>546</sup> Vgl. Derichs, Claudia: Die Nation gestalten – Ideologische Aspekte des Nation-Building, in: Hippler Jochen (Hrsg.): Nation Building, Bonn 2004, S. 70-71.

<sup>547</sup> Vgl. Kramer, Heinz: Die Türkei im Prozess der „Europäisierung“ ... a.a.O., S. 10.

<sup>548</sup> Vgl. Yavuz, M. Hakan: Islamic Political Identity in Turkey ... a.a.O., S. 261.



politischen Islam nicht mehr möglich.<sup>549</sup> Auch die Gegner der Europäisierung aus den Reihen des Militärs und der zivilen kemalistischen Eliten haben ihre Abneigung gegenüber den notwendigen Reformen zumindest teilweise seit 2001 abgebaut.<sup>550</sup>

Allerdings kann hinsichtlich des Militärs von einem Dilemma des Selbstverständnisses gesprochen werden. Als Wächter einer modernen kemalistischen Republik genießt das Militär eine Vormundschaftsrolle. Allerdings würde eine Europäisierung dazu beitragen, die angestrebte Modernität in der Türkei zu verankern und gleichzeitig die als antiquiert empfundenen Ideen des politischen Islam nachhaltig einzudämmen. Gleichzeitig würde eine Europäisierung allerdings auch bedeuten, dass das Militär seine so lange verteidigte Vormachtstellung endgültig aufgeben müsste. Somit lässt sich ein wesentliches Paradoxon erkennen: Das größte Hindernis auf dem Weg in die EU und zu einer tatsächlichen Demokratie sind die demokratisch-kemalistischen Traditionen. Allerdings setzt sich diese Erkenntnis in militärischen Kreisen nur allmählich durch.<sup>551</sup>

Somit unterscheidet sich die Türkei hinsichtlich der Integration der Sicherheitsstrukturen von anderen europäischen Ländern vornehmlich dadurch, dass in der Türkei nicht der Verlust nationaler Souveränität, sondern der Verlust der eigenen politischen Macht bestimmter Kreise befürchtet wird.<sup>552</sup> Aufgrund dessen läuft der Europäisierungsprozess schwerfälliger ab als in anderen europäischen Ländern.

Am 27. April 2007 wurde ein militärisches Memorandum über das Internet übermittelt, weshalb sich hierfür auch die Bezeichnung e-Memorandum durchgesetzt hat. Ursache hierfür war die Überlegung, zunächst die Zustimmung der Bevölkerung zu überprüfen um erst im Anschluss mit der entsprechenden Legitimation weitere Schritte einzuleiten. Doch entgegen den gängigen Erwartungen hat die zivile Macht mit einem Gegenmemorandum reagiert, indem darauf verwiesen wurde, dass das Militär keine Berechtigung für einen Eingriff in die Politik habe. Aufgrund dieser zivilen Reaktion hat das Militär seine Strategie korrigiert und sah von weiteren verschärften Aktionen ab. Dies ist ein deutliches Zeichen für die fortschreitende Demokratisierung in der Türkei, da eine solche Reaktion gegenüber dem Militär in der Geschichte der Türkei bisher einmalig war.

Während allerdings die heftige Reaktion der Zivilmacht auf das militärische Memorandum für die Befürworter der Militärmacht unerwartet kam, waren diese gezwungen, nach neuen

---

<sup>549</sup> Vgl. Steindorf, Silvia von: Türkei: Sicherheitspolitischer Paradigmenwechsel als Voraussetzung oder Folge des EU-Beitrittswunsches? ... a.a.O., S. 209 f.

<sup>550</sup> Vgl. Kramer, Heinz: Die Türkei im Prozess der „Europäisierung“ ... a.a.O., S. 10.

<sup>551</sup> Vgl. Aydin, Mustafa: Securitization of History and Geography ... a.a.O., S. 175.

<sup>552</sup> Vgl. Steindorf, Silvia von: Türkei: Sicherheitspolitischer Paradigmenwechsel als Voraussetzung oder Folge des EU-Beitrittswunsches? ... a.a.O., S. 210.

Wegen zu suchen, um ihre politischen Interessen auf andere Weise durchzusetzen. In diesem Sinne wurde eine Klage zum Verbot der AKP erhoben, die allerdings immer noch nicht abgeschlossen ist. Aufgrund dieser Orientierung am Recht kann hierbei von einem justiziellen Putsch gesprochen werden, statt von einem militärischen.

Die (türkische) Identität ist gesetzlich definiert (Art. 66) Nach dieser Definition ist jeder türkische Bürger ein Türke. Diese Definition wird allerdings nicht von allen Bevölkerungsgruppen gleichermaßen akzeptiert. Dies drückt sich etwa in dem neuen Begriff „türkiyeli“ aus. Aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher ethnischer Gruppen hat sich im Zuge der Diskussion über das Verständnis einer verfassungsmäßigen Staatsangehörigkeit eine neue Bezeichnung herauskristallisiert. Der Begriff „Türkiyeli“ könnte sinngemäß etwa als „türkeisch“ übersetzt werden oder auch als „aus der Türkei stammend“ und soll die Begriffe „Türkisch“ bzw. „Türke“ und „Türkin“ ersetzen. Die Befürworter des neuen Begriffs „Türkiyeli“ argumentieren, dass sich nur dieser Begriff ausschließlich auf die Staatsangehörigkeit bezieht. Somit ist keine singuläre ethnische Dimension enthalten, wodurch Raum für weitere ethnische Identitätsbezeichnungen gelassen wird.<sup>553</sup> Allerdings handelt es sich bei diesem territorial definierten Begriff um eine Schöpfung der PKK (Arbeiterpartei Kurdistans), weshalb auch diese Bezeichnung nicht allseits Anerkennung fand. Die Bedeutung einer gemeinsamen Identität für die Stabilisierung der Türkei leitet sich ab aus den drei konstitutiven Merkmalen des Nation-Building, zu denen neben der Herausbildung einer funktionsfähigen Staatlichkeit und Herstellung einer physischen, sozialen und medialen Infrastruktur vor allem auch die Schaffung von konkreten Merkmalen einer Identität, von Werten und Zielen gehören.<sup>554</sup> Diese drei Merkmale sind darüber hinaus auch besonders bedeutsam im Hinblick auf die Bekämpfung des Terrorismus in der Türkei. Wie kann man ohne gemeinsame Identität die Politisierung der Bevölkerung sowie die Rekrutierung des Terrorismus verhindern?

### **Institutionelle Probleme in der Legislative**

Zwar existieren in der Türkei prinzipiell Gewaltenteilung und ein parlamentarisches Regierungssystem. Allerdings unterscheiden sie sich vom deutschen Konzept, wie später kritisch gewürdigt wird. Die türkische Große Nationalversammlung ist das legislative Organ

---

<sup>553</sup> Vgl. Aslan, Hatice: Hoffnungen und Befürchtungen angesichts des EU-Beitritts: ein Überblick über die innertürkische Debatte (Internat. Politikanalyse, Abt. Internat. Dialog, Friedrich-Ebert-Stiftung), Bonn 2005, S. 10.

<sup>554</sup> Vgl. Hopp, Ulrike/Kloke-Lesch, Adolf: Nation-Building versus Nationenbildung - Eine entwicklungspolitische Perspektive, in: Hippler, Jochen (Hrsg.): Nation Building, Bonn 2004, S. 195-214.

der Türkei. Sie besteht aus 550 Abgeordneten, die alle 4 Jahre in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt werden. Wie im deutschen Grundgesetz betont wird, geht alle Gewalt vom Volke aus. Dies gilt prinzipiell auch für das türkische Grundgesetz, allerdings gibt es Lücken in den Regelungen, wie etwa bei der Wahl des Staatspräsidenten Gül durch das Parlament im Jahr 2007 deutlich geworden ist. Obwohl zur Eröffnung der Abstimmung nicht vorgeschrieben war, dass bei der Wahl zum Staatspräsidenten 2/3 des Parlamentes zusammentreten müssen, hat das Verfassungsgericht aus diesem Grund die Wahl des Staatspräsidenten willkürlich blockiert und somit die Gewalt vom Volke ausgehebelt. Denn das Verfassungsgericht hat seine Entscheidung mit der Notwendigkeit zum Konsens zwischen den Parteien begründet, aber das Grundgesetz sieht weder eine solche Funktion für den Gerichtshof noch eine solche Regelung für die Wahlen zum Staatspräsidenten vor. Zwar wurde versucht dieses Problem zu beheben, doch auch die neue Regelung ist fehlerbehaftet, wie später genauer erörtert wird.

Diese Situation verletzt das Prinzip der Volkssouveränität nach Rousseau, wie unter dem ideengeschichtlichen Hintergrund bereits erörtert wurde und schwächt die Input-Legitimation der Regierung in Bezug auf die innere Sicherheit.

### **Institutionelle Probleme in der Exekutive**

Die Exekutive setzt sich zusammen aus dem Staatspräsidenten und dem Ministerrat. Mittlerweile wird der Staatspräsident statt indirekt durch das Parlament direkt vom Volk gewählt (Art. 101). Als Konsequenz ergibt sich eine stärkere Legitimation für den Staatspräsidenten, allerdings geht dies einher mit einer Aushöhlung des parlamentarischen Regierungssystems. Mit dieser neuen Legitimation spielt der Staatspräsident in der Türkei eine entscheidende Rolle bei der Gestaltung der Politik in der Türkei.

Darüber hinaus ergeben sich noch weitere Probleme für die Stabilität und die innere Sicherheit der Türkei aus den Kompetenzen des Staatspräsidenten in Ausnahmefällen. Diese Ausnahmefälle werden mit der bloßen Formulierung „wenn es notwendig ist“ legitimiert. Eine genaue Definition eines Ausnahmefalles ist allerdings nicht gegeben. Der Staatspräsident kann z.B. nach eigenem Ermessen etwa die Große Nationalversammlung und den Ministerrat einberufen oder als Vorsitzender des Ministerrates agieren. Weiterhin kann er im Ausnahmefall den Vorsitz des Ministerrates übernehmen und den Ausnahmezustand ausrufen. Aufgrund der Tatsache, dass der Grund für die Ausrufung des Ausnahmezustandes zu geringfügig geregelt ist, kann er diesen etwa bei Naturkatastrophen, wirtschaftlichen

Krisen, Ausweitung von Unruhen oder ernster Verletzung der öffentlichen Ordnung ausrufen, wobei das Ausmaß der Bedrohung dem eigenen Ermessen des Staatspräsidenten unterliegt.

Ein weiteres Problem der enormen Machtposition des Staatspräsidenten ist das Prüfungsrecht. Während in Deutschland dem Bundespräsidenten nur ein formelles Prüfungsrecht im Sinne der Gesetzmäßigkeit zugebilligt wird, verfügt der türkische Staatspräsident im Gegensatz dazu auch über ein materielles Prüfungsrecht im Sinne einer inhaltlichen Überprüfung. Somit benötigt der türkische Staatspräsident im Gegensatz zu seinem deutschen Kollegen keinerlei rechtliche Grundlage für einen Einspruch, sondern kann willkürlich handeln. Dadurch erhält er die Möglichkeit, die Politikgestaltung maßgeblich zu beeinflussen und somit die Regierung zu blockieren. Zwar arbeiten der Ministerpräsident und der Staatspräsident zurzeit in Harmonie miteinander, allerdings ist dieser Zustand nicht garantiert und somit kann die Machtposition des Staatspräsidenten in Zukunft die Handlungsfähigkeit der Regierung auch im Bereich der inneren Sicherheit gefährden.

Außerdem spielt der Staatspräsident auch im Hinblick auf die Sicherheit eine wesentliche Rolle, denn in Friedenszeiten ist er Befehlshaber über das Militär, indem er über die Anwendung der Streitkräfte entscheidet, und den Generalstabschef ernennt. Außerdem ist er befugt den NSR einzuberufen und zu führen. Anhand dieser Kompetenzen beschränkt der Staatspräsident maßgeblich die unter der parlamentarischen Kontrolle stehenden Befugnisse der Regierung. Damit werden gleichzeitig die Grundsätze der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit verletzt. Zusätzlich bieten diese Befugnisse dem Staatspräsidenten vielfältige Möglichkeiten, seine Machtbefugnisse im eigenen Interesse auszunutzen.

Das zweite exekutive Organ ist der Ministerrat, der aus dem Ministerpräsidenten und den Ministern besteht. Im Gegensatz zu Deutschland wird in der Türkei der Ministerpräsident nicht vom Parlament gewählt, sondern vom Staatspräsidenten ernannt. Während der Ministerpräsident ein Abgeordneter des Parlamentes sein muss (meistens handelt es sich dementsprechend um denjenigen, der die Wahl gewonnen hat), gilt diese Regelung nicht für die einzelnen Minister. Die Minister werden ebenfalls vom Staatspräsidenten ernannt und entlassen, allerdings auf Vorschlag des Ministerpräsidenten. Die Richtlinienkompetenz steht zwar wie in Deutschland auch dem Ministerpräsidenten zu, allerdings verfügen andere Organe ebenfalls über Blockademöglichkeiten. Laut Art. 117 der türkischen Verfassung ist für die Gewährleistung der nationalen Sicherheit der Ministerrat gegenüber der Großen Nationalversammlung der Türkei verantwortlich. De facto wird diese parlamentarische und demokratisch legitimierte Verantwortlichkeit aber nach Art. 118 Abs. 3 der türkischen Verfassung weitgehend überlagert durch entscheidende Mitspracherechte des NSR bei der

Bestimmung, Festlegung und Anwendung der nationalen Sicherheitspolitik. Dieses Gremium ist befugt, der Regierung mehr oder weniger bindende Empfehlungen auszusprechen.<sup>555</sup> Durch die Verfassungsänderungen vom Oktober 2001 zur Umsetzung der Kopenhagener Kriterien verfügen die Militärs zumindest numerisch nicht mehr über die Mehrheit im NSR und auch der Bindungscharakter der Empfehlungen wurde abgemildert. Dennoch bleibt die politische Bedeutung des Gremiums unangetastet. Da dieses Gremium maßgeblich vom Generalstabschef und anderen hohen Offizieren beeinflusst wird, entscheidet somit letztlich der türkische Generalstab über das Verständnis von nationaler Sicherheit. Diese militärische Vormachtstellung wird legitimiert mit der fehlenden Unterscheidung zwischen den Kompetenzen der äußeren und inneren Sicherheit, da auch die innere Sicherheit automatisch dem Militär zugeschrieben wird. Daher verwundert es nicht, dass das Militär ebenfalls die für die innere Sicherheit zuständigen Institutionen Polizei und Gendarmerie maßgeblich beeinflusst.<sup>556</sup>

Neben dem Militär sind die Eliten der Beamtenschaft den anderen bedeutenden Einflussfaktor auf die demokratisch legitimierte Exekutive.<sup>557</sup>

Hierzu zählen vor allem die Staatssekretäre auf der Ebene der Zentralverwaltung sowie die Gouverneure auf der Ebene der Provinzverwaltungen. Problematisch ist hierbei vor allem, dass die Regierung gegenüber diesen Beamten lediglich *de jure* eine Weisungsbefugnis hat, *de facto* ist diese aber wegen ihrer überproportionalen Macht nicht gegeben. Zudem ist sowohl für die Ernennung als auch für die Entlassung hochrangiger Beamter ein Konsens des Ministerrates bzw. der jeweils zuständigen Minister und des Ministerpräsidenten, mit Zustimmung des Staatspräsidenten erforderlich (Ernennungsgesetz, Gesetz Nr. 2451, Art. 2). Ein anderes Problem ist die mangelnde parlamentarische Kontrolle, wodurch die Beamten einen für europäische Verhältnisse zu großen Machtspielraum innehaben.

### **Institutionelle Probleme in der Judikative**

Wie in allen modernen Verfassungen sind die türkischen Gerichte unabhängige Instanzen. Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit ist ebenso in der türkischen Verfassung verankert, allerdings weniger detailliert. Somit ist zwar die Gewaltenteilung *de jure* in der Verfassung eindeutig vorgesehen, aber *de facto* ist die vollständige Trennung in die drei Gewalten nicht

---

<sup>555</sup> Vgl. Narlı, Nilüfer: *Civil-Military Relations in Turkey ...* a.a.O., S. 118.

<sup>556</sup> Vgl. Steindorf, Silvia von: *Türkei: Sicherheitspolitischer Paradigmenwechsel als Voraussetzung oder Folge des EU-Beitrittswunsches? ...* a.a.O., S. 204 f.

<sup>557</sup> Vgl. Franz, Erhard: *Wie demokratisch ist die Türkei? Das türkische Regierungssystem. Das Militär als „Großer Bruder“ im Hintergrund*, in: Wehling, Hans-Georg (Hrsg): *Die Türkei. Politik, Gesellschaft, Wirtschaft*, Opladen 2002, S. 100.

vollzogen. Als Beispiel kann hier die Erklärung der Nichtigkeit des gültigen Wahlverfahrens zum Staatspräsidenten angeführt werden, wie oben bereits erklärt wurde. Deswegen kann diese Entscheidung des Verfassungsgerichtes als Einmischung in die Politik und damit als Verletzung der Gewaltenteilung betrachtet werden.

Parallel dazu hat am 21. Mai 2008 das Revisionsgericht ein Memorandum gegenüber der Regierung verfasst. Dadurch wurde diese indirekte oder auch heimliche Einmischung zur direkten und offenen Einmischung transformiert. Diese Intervention ging in die Geschichte ein als justizielles Memorandum. Dass der türkische Verfassungsgerichtshof die Verfassungsänderungen über das Tragen des Kopftuchs in bestimmten öffentlichen Räumen vom 5. Juni 2008 aus inhaltlichen Gründen für nichtig erklärte, hat die türkische Demokratie in eine neue Krise gestürzt. Dadurch hat der Gerichtshof ein Signal gegeben, dass er in die nächsten politischen Entscheidungen des Parlaments aus inhaltlichen Gründen eingreifen kann. Deswegen kann diese Entscheidung als justizieller Putsch bezeichnet werden. Diese Entwicklungen können die Output-Legitimation der Regierungen sowie die gesamte Ordnung des Landes in Gefahr bringen.

### **Verfassungsreform in Bezug auf die innere Sicherheit**

Betrachtet man zunächst die innerstaatliche Ebene, so sind besonders die institutionellen Veränderungen auffällig, anhand derer die europäische Sicherheitsidentität in der Türkei etabliert werden soll. Das primäre Ziel besteht in der Entmachtung des Militärs, um die Verantwortung für die Definition und den Schutz der inneren Sicherheit in zivile, demokratisch legitimierte politische Hände zu legen. Die wichtigste Errungenschaft hierbei war die erhebliche Beschränkung der Machtbefugnisse des NSR. Daher wurde der kritische Art. 118 der türkischen Verfassung bereits 2001 im Rahmen der ersten Novelle verändert, wodurch die zahlenmäßige Überlegenheit des Militärs im NSR abgeschafft wurde. Nach der ursprünglichen Regelung war vorgesehen, dass sechs Militärs fünf Zivilisten – dem Staatspräsidenten und vier Ministern – gegenüber saßen, wobei die an die Regierung gerichteten Empfehlungen einstimmig beschlossen werden mussten. Die neue Regelung sieht vor, dass neun zivile Politiker fünf Generälen gegenüber sitzen. Auch die Bedeutung der Empfehlungen des NSR wurde abgeschwächt. Während ursprünglich diese Empfehlungen de facto Weisungscharakter für die Regierung hatten, müssen sie neuerdings lediglich zur Kenntnis genommen werden.<sup>558</sup>

---

<sup>558</sup> Vgl. Örüçü, Esin: The Turkish Constitution Revamped?, in: European Public Law 9:2/2002, S. 214.

Die neuen Regelungen hatten zunächst allerdings eher formalen Charakter, die politische Praxis blieb in den ersten Jahren nach den Reformen nahezu unberührt. Dies erklärt sich damit, dass die Vormachtstellung des Gremiums in Fragen der nationalen Sicherheit überwiegend auf dem inoffiziellen aber akzeptierten Machtmonopol des Militärs beruht und nicht auf den verfassungsrechtlich garantierten Kompetenzen.<sup>559</sup>

Die zweite weit reichende institutionelle Anpassung im Bereich der nationalen Sicherheit betrifft die Abschaffung der Staatssicherheitsgerichte. Diese Sondergerichte wurden 1982 eingeführt zur Verfolgung von Straftaten, die sich gegen den Staat richteten. Hierunter fielen vor allem Terrorismus, Drogenhandel und die OK. Der Spruchkörper setzte sich ursprünglich zusammen aus einem Militärrichter und zwei zivilen Strafrichtern. Allerdings erklärte der EGMR diese Zusammensetzung bereits 1998 für unvereinbar mit der EMRK, was unmittelbar dazu führte, dass der Militärrichter durch einen dritten Zivilrichter ersetzt wurde.<sup>560</sup> Mit der zweiten großen Verfassungsrevision vom Mai 2004 wurden diese Sondergerichte jedoch vollständig abgeschafft, ihre Kompetenzen wurden den neuen regionalen Gerichten für schwere Straftaten übergeben.<sup>561</sup> Weitere Errungenschaften in der Erzielung einer unabhängigen Judikative waren die Verabschiedung eines neuen Strafgesetzbuches im September 2004, der Entwurf einer neuen Strafprozessordnung und weitere institutionelle Reformen. Durch diese „Entmilitarisierung“ des Justizwesens wurden wesentliche Meilensteine der Demokratisierung des türkischen Staatswesens erreicht.<sup>562</sup>

Aber auch materielle Reformen im Rahmen von Kapitel 24 der Beitrittspartnerschaften zählen zu den wesentlichen Errungenschaften einer Liberalisierung der inneren Sicherheit und Europäisierung. Hier ist besonders die schrittweise Abschaffung der Todesstrafe zu nennen sowie die Verbesserung des Minderheitenschutzes. So wurden die Verbote im Zusammenhang mit dem Kurdenkonflikt weitgehend aufgehoben, wodurch Sprach-, Meinungs-, Versammlungs- und Religionsfreiheit erheblich gestärkt wurden.<sup>563</sup>

Weiterhin erkennt die Türkei seit 2002 die Entscheidungen des EGMR in Straßburg als verbindlich an. In diesem Rahmen wurden einige Verfahren erneut aufgenommen, die vor

---

<sup>559</sup> Vgl. Rumpf, Cristian: Die Türkische Verfassungsentwicklung auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft, in: Zippel, Wulfdiether (Hrsg.): Spezifika einer Südost-Erweiterung der EU: Die Türkei und die EU-Türkei-Beziehungen, Baden-Baden 2003, S. 112.

<sup>560</sup> Vgl. Cizre, Ümit: Demythologizing the National Security Concept: The Case of Turkey, in: Middle East Journal 57/2003, S. 220.

<sup>561</sup> Vgl. Commission staff working document - Turkey 2004 Progress Report, vom 6.10.2004, in: SEC (2004) 1201.

<sup>562</sup> Vgl. Steindorf, Silvia von: Türkei: Sicherheitspolitischer Paradigmenwechsel als Voraussetzung oder Folge des EU-Beitrittswunsches? ... a.a.O., S. 220.

<sup>563</sup> Vgl. Rumpf, Cristian: Die Türkische Verfassungsentwicklung auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft ... a.a.O., S. 97.

türkischen Gerichten bereits zur Verhängung erheblicher Strafen aufgrund des ursprünglichen und überzogenen Antiterrorgesetzes geführt hatten.<sup>564</sup>

Auch im Bereich des Umgangs mit Gefangenen wurden einige Verbesserungen erzielt. Die neue „Null-Toleranz-Politik“ in Bezug auf Folter von Gefangenen und die verbesserten Schutzrechte Inhaftierter gehören zu den bedeutenderen materiellen Veränderungen. Zusätzlich wurde die Strafverfolgung von de facto weitgehend immunen Staatsbeamten erleichtert, die sich über das bereits seit 1982 verfassungsrechtlich verankerte Folterverbot hinwegsetzten. Diese Erleichterung führte bereits in den vergangenen Jahren zu einer gestiegenen Anzahl von Strafverfahren gegen mutmaßliche Folterer.<sup>565</sup>

Trotz all dieser wesentlichen Verbesserungen muss dennoch angemerkt werden, dass die Umsetzung vieler weiterer Gesetze, Richtlinien und Verordnungen bisweilen eher zögerlich erfolgt, was oftmals durch eine eher reformunwillige Staatsbürokratie verursacht wird. Diesem Widerstand steht allerdings der starke Wille einer reformoffenen türkischen Staatsführung entgegen, die eine möglichst rasche Erfüllung der einschlägigen EU-Vorgaben anstrebt. Somit lässt sich ebenfalls festhalten, dass die Europäisierung des gesamten politischen Systems der Türkei mit großen Schritten vorwärts schreitet. Auch im Hinblick auf das so genannte „nationale Sicherheitssyndrom“ sind bereits erhebliche Fortschritte erzielt worden, die nicht mehr rückgängig gemacht werden können.<sup>566</sup> Somit wird in diesem Bereich auch davon gesprochen, dass es sich bei der Europäisierung offensichtlich um ein Konzept ohne Alternative handele.<sup>567</sup>

Wie deutlich wurde, weist das türkische Grundgesetz eine Vielzahl von Lücken und Ausnahmen auf, weswegen es auch als Ausnahmegrundgesetz bezeichnet wird. Um eine echte Demokratie und einen echten Rechtsstaat in der Türkei zu erzielen, muss die Verfassung reformiert werden. Gegenwärtig hat die AKP-Regierung den Entwurf einer neuen Verfassung erarbeitet, der aber dem Parlament noch nicht vorgestellt wurde. Die Ermächtigung der AKP durch die Bevölkerung mit 47 Prozent aller Stimmen (Teilnahme an den Wahlen 80 %) ist ein Hinweis darauf, dass eine solche revolutionäre verfassungsrechtliche Transformation freiwillig stattfindet. Denn der Wahlerfolg der AKP kann nicht alleine durch wirtschaftliche Erwägungen der Wähler erklärt werden. So ist nach Umfragen der Optimismus in Bezug auf die Wirtschaftsentwicklung innerhalb von einem

---

<sup>564</sup> Vgl. Commission staff working document - Turkey 2004 Progress Report a.a.O.

<sup>565</sup> Vgl. Kramer, Heinz: Die Türkei im Prozess der „Europäisierung“ ... a.a.O., S. 15.

<sup>566</sup> Vgl. Steindorf, Silvia von: Türkei: Sicherheitspolitischer Paradigmenwechsel als Voraussetzung oder Folge des EU-Beitrittswunsches? ... a.a.O., S. 221.

<sup>567</sup> Vgl. Kramer, Heinz: Die Türkei im Prozess der „Europäisierung“ ... a.a.O., S. 17.



Jahr nach der Wahl von 55 % auf 40 % gesunken, die Unterstützung für eine Verfassungsreform ist dagegen von 49 % auf 55 % gestiegen. Gleichzeitig glauben nur noch 40 % (2007: 51 %) der Befragten, dass die AKP dazu in der Lage ist, die Widerstände im türkischen politischen System gegen die Verfassungsreform zu überwinden.<sup>568</sup> Orientiert wird sich bei den Reformvorschlägen am deutschen Grundgesetz aufgrund der Erfahrungen mit der Weimarer Republik und ihren Konsequenzen. In diesem neuen Verfassungsentwurf rückt das am Recht orientierte Konzept zur Lösung des Identitätsproblems als das dritte konstitutive Merkmal des Nation-Buildings in den Vordergrund.

Mit diesem Reformentwurf soll vor allem die Macht der Exekutive unter parlamentarische Kontrolle gestellt werden, um die umfangreichen Vollmachten und Ernennungsbefugnisse politisch und juristisch angreifbar zu machen. Aufgrund dieser Änderungen wird eine neue Balance hergestellt und somit werden die bestehenden Stabilitätsprobleme eingedämmt.

Hauptziel des Verfassungsentwurfes ist die Abschaffung einer staatlichen Bevormundung durch entsprechende Instanzen. Besonders die Vormachtstellung des Staatspräsidenten ist in der aktuellen Verfassung viel zu umfangreich und muss auf ein angemessenes Maß einer parlamentarischen Demokratie reduziert werden. Auch die Ernennungsbefugnisse sind hinsichtlich der Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit problematisch und sollten daher im Bereich von Justiz und Bildungswesen abgeschafft werden. Auch eine Begrenzung der Wiederwahl des Staatspräsidenten auf insgesamt 2 Regierungsperioden ist ein wesentliches Merkmal zur Machtbegrenzung.

Im Hinblick auf den Hochschulrat sollen seine Kompetenzen auf Planungs- und Kontrollaufgaben reduziert werden, da die politische Führung anderen Instanzen vorbehalten bleiben soll. Damit wird den Universitäten eine größere Autonomie zugesprochen.

Hinsichtlich des Verhältnisses von Zivilgesellschaft und Militär soll eine juristische Anfechtbarkeit der Entscheidungen des Obersten Militärrates erzielt werden. Darüber hinaus soll das Oberste Militärverwaltungsgericht sowie die Anwesenheit von Militärriechtern am Verfassungsgericht abgeschafft werden. Diese Regelungen dienen der Reduktion der Machtposition des Militärs in der Türkei und dienen der Stärkung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.

---

<sup>568</sup> Diese Umfrage wurde von der Firma „Metropol“ durchgeführt und die Ergebnisse wurden am 13. Juli 2008 in den nationalen Zeitungen veröffentlicht. (z.B. [http://www.ankarahaber.com/news\\_detail.php?id=15741](http://www.ankarahaber.com/news_detail.php?id=15741) – gelesen am 13.7.2008).

### **3.4 Wichtige Querschnittsthemen der Türkei in Bezug auf innere Sicherheit**

#### **3.4.1 Politischer Islam**

Wesentliche Einflussfaktoren, die den türkischen Islam und sein derzeitiges Verhältnis zum Staat maßgeblich prägten, sind die Einführung des Mehrparteiensystems 1945/46, der Militärputsch von 1980 und die Ära des Turgut Özal (1983-1989 Ministerpräsident, 1989-1993 Staatspräsident). General Kenan Evren (Staatspräsident 1980-1982, Präsident der Republik 1982-1989) instrumentalisierte die Religion bewusst, um die zersplitterte Gesellschaft zu kitten, indem er islamischen Religionsunterricht zur Pflicht machte. Auch die Zahl der religiösen Schulen nahm erheblich zu, das Präsidium für Religiöse Angelegenheiten wuchs auf derzeit etwa 90.000 Bedienstete mit einem immensen Budget an. Dieses Präsidium ist etwa vergleichbar mit einer „Staatskirche“, die aber nur den sunnitischen Islam insbesondere der hanafitischen Rechtsschule vertritt. Neben der Bereitstellung religiöser Dienstleistungen verfolgt der Staat aber noch zwei weitere bedeutsame Ziele: zum einen ist damit die Kontrolle über den religiösen Bereich gewährleistet, zum anderen wird damit die religiöse Homogenisierung der Bevölkerung angestrebt. Zwar stellt das Vorhandensein einer „Staatskirche“ im Vergleich zu den EU-Mitgliedsstaaten wahrscheinlich kein Problem dar, aber die Reduktion auf allein die sunnitische Konfession ist aus europäischer Sicht inakzeptabel, da damit nicht nur die religiöse Gleichberechtigung verletzt wird, sondern auch die Anerkennung anderer Konfessionen als eigenständige Gemeinschaften nicht vorgesehen ist, was sich besonders auch im Fehlen von einschlägigen Regularien ausdrückt.<sup>569</sup>

Der größte Teil der illegalen und terroristischen Organisationen im Sinne des politischen Islams wurde in der Türkei zergeschlagen. Die Diskussionen konzentrieren sich zur Zeit meistens auf die legale Dimensionen dieses Problems und in der Mitte der Diskussionen steht das Kopftuch (türban). Um dieses Phänomen zu erklären, konzentriert sich Arbeit auch auf das Kopftuch.

Cavallar erläutert dieses Problem aus verschiedenen Dimensionen. Nach seiner Feststellung hat kein religiöser Gegenstand in der Geschichte jemals ein solches Konfliktpotential ausgelöst wie das muslimische Kopftuch. Der Konflikt resultiert hierbei auf der einen Seite aus der Achtung des individuellen Rechtes religiöser Freiheit und auf der anderen Seite aus der Pflicht der Sicherung der kollektiven Freiheit und Sicherheit vor fundamentalistischen Bedrohungen. Diese Diskussion wird auch in mehreren europäischen Ländern geführt. Unglücklicherweise wurde das muslimische Kopftuch als friedliches

---

<sup>569</sup> Vgl. Motika, Raoul: Kulturelle Unvereinbarkeit oder „normaler“ Anpassungsprozess? ... a.a.O., S. 214 f.

Zeichen der Religionszugehörigkeit politisiert zu einem Symbol der Unterdrückung der Frau. Auch die Medien leisten hier einen unverantwortlichen Beitrag, indem hier oftmals von einem Kampf der Kulturen und Werte berichtet wird. Zwar behauptet Cavallar, dass die aus dem Koran abgeleitete islamische Scharia in ihrer Urkonzeption unvereinbar mit den modernen Menschenrechten ist, dennoch vermerkt er weiter, dass es sich bei dem Kopftuch nicht um eine religiöse Vorschrift, sondern lediglich um ein allgemein anerkanntes Brauchtum handelt.<sup>570</sup> Zwar äußerte sich etwa Johannes Rau noch 1999: „Erkennbar als Kirche bleibt man nicht durch die Textilien, sondern durch die Texte, d.h. durch die Botschaft“.<sup>571</sup> Die türkische Instanz (Das Amt für religiöse Angelegenheiten) hingegen entschied, dass es sich bei dem Kopftuch eben nicht um ein optionales Brauchtum, sondern um eine durch die Botschaft des Propheten erklärte religiöse Pflicht der Muslimin handelt.<sup>572</sup>

Anhand des Kopftuchstreites wird eine Ambivalenz deutlich. Einerseits kann das Kopftuchverbot als triviale Beschränkung im Gebrauch des Eigentums betrachtet werden, andererseits als gravierende Verletzung der Religionsfreiheit. In Bezug auf Herrschaftsausübung gibt es jedoch immer die komparative Gerechtigkeit und die Regelung der Beziehungen zwischen den Regierten. Anhand einer einfachen spieltheoretischen Typologie können ebenfalls weitere Argumente für eine Abstufung des Legitimationsbedarfes nach den verschiedenen Akteurkonstellationen abgeleitet werden.<sup>573</sup>

Allerdings kann bei der einschlägigen Literatur grundsätzlich der kulturelle Hintergrund betrachtet werden, da etwa der Islam in arabischen Ländern nicht zwangsläufig mit dem gelebten Islam in der Türkei vergleichbar ist. In der Türkei etwa wird das Kopftuch überproportional beachtet, wenn man bedenkt, dass etwa andere Facetten des gelebten Glaubens wie das Fasten weitaus stärker zu Konflikten zwischen den einzelnen Konfessionen führen. Während es etwa in Ost-Anatolien noch vor zehn Jahren undenkbar gewesen ist, während der Fastenzeit Ramadan ein Restaurant vor dem offiziellen Fastenbrechen zu öffnen, war es hingegen für eine muslimische Frau nicht verwerflich, sich tagsüber ohne Kopftuch in der Öffentlichkeit zu zeigen. Mittlerweile existiert diese Problematik nicht mehr in Ost-Anatolien, dafür aber weitet sich im Westen der Türkei der Kopftuchkonflikt immer weiter aus. Dieses Paradoxon resultiert nicht aus einem realen Problem der Bevölkerung mit weniger islamisch ausgeprägten Teilgruppen, sondern aus der Tatsache, dass politische

---

<sup>570</sup> Vgl. Cavallar, Georg: Die EU – von der Utopie zur Friedens- und Wertegemeinschaft, Wien 2006, S. 90-91.

<sup>571</sup> Vgl. Röper, Erich: Kopftuchgesetze – Die Bekleidungs- und Verhaltensregeln im Islam ernst nehmen, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 1/2005, S. 32.

<sup>572</sup> Vgl. Entscheidungsnummer : B.02.1.DIB.0.10./212 vom 3.2.1993.

<sup>573</sup> Vgl. Scharpf, Fritz Wilhelm: Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats ... a.a.O., S. 707.

Gruppierungen das Kopftuch zum Anker für ihr Parteiprogramm erklären und damit instrumentalisieren, um ihre eigenen Interessen zu verwirklichen. Während etwa die AKP das Kopftuch aus religiösen Gründen nutzt, nutzt etwa die CHP (Republikanische Volkspartei) das Kopftuch auf dem Hintergrund des Laizismus aus. In beiden Fällen wird das Kopftuch aber politisiert, der Unterschied besteht lediglich in der Richtung.

Aus einer rechtlichen Perspektive wird die Diskussion wesentlich entschärft. Rechtlich betrachtet geht es wie oben bereits angemerkt in erster Linie um das individuelle Grundrecht auf Religionsfreiheit, das durch Verbote jeglicher Art eingeschränkt wird. Abgesehen von den wahrgenommenen Bedeutungen des Kopftuches für Nichtmuslime und Fundamentalisten, stellt das Kopftuch in erster Linie ein Symbol der muslimischen Identität, der Entscheidung für Allah und die muslimische Religion, ein Symbol sexueller Nichtverfügbarkeit oder des Versuchs der Kontrolle der Sexualität dar, symbolisiert dadurch aber ebenso die Entscheidungsfreiheit des Individuums. Dass die muslimische Frauen die Vermarktung des weiblichen Körpers in westlichen Gesellschaften vor allem in der Werbung als sexuelle Ausbeutung werten, ist weiterhin als persönliche Überzeugung vollkommen akzeptabel. Die Hintergründe für das Tragen des Kopftuches und seine Bedeutung sind allerdings vielfältig. Das Grundrecht der Religionsfreiheit im Sinne einer positiven Religionsfreiheit bedeutet gleiche Freiheit für alle Staatsbürger unabhängig, von deren Religionsbekenntnis.<sup>574</sup>

Es ist aber streitig, ob sich daraus auch ein gleicher Zugang zu öffentlichen Ämtern ergeben sollte. Hier wird nicht diese Dimension des Kopftuches erläutert, sondern auf die am 11. Februar 2008 angenommene Verfassungsänderung in der Türkei Bezug genommen, nach der das Tragen eines Kopftuches an einer Universität freigestellt ist. Während eine Arbeitsstelle in einer staatlichen Einrichtung freiwillig angenommen wird, kann also bei einem Kopftuchverbot nicht von einer tatsächlichen Beschränkung der Religionsfreiheit gesprochen werden. Ein Kopftuchverbot für die Studierenden hingegen beschränkt das Recht auf Bildung einer jeden gläubigen Frau. Die Aufhebung des Kopftuchverbotes an Universitäten wurde von der großen türkischen Nationalversammlung mit 411 zu 103 Stimmen angenommen. Dieses Ergebnis spiegelt ebenfalls die aktuellen Meinungsumfragen wider, nach denen etwa 80 % der Bevölkerung für die Aufhebung des Kopftuchverbotes war. Eine absolute Mehrheit von 80 % zu 20 % kann also kaum zu einem kritischen Diskussionspunkt von Meinungsunterschieden erklärt werden. Trotzdem wurde diese

---

<sup>574</sup> Vgl. Cavallar, Georg: Die EU – von der Utopie zur Friedens- und Wertegemeinschaft ... a.a.O., S. 92-94.

Verfassungsänderung vom Verfassungsgerichtshof aus dem Grund des Schutzes des Laizismus für nichtig erklärt. Dieser Fall hat gezeigt, dass ohne eine komplette Verfassungsänderung auch keine partikuläre Veränderung möglich ist.

Ekardt sieht das Tragen religiöser Symbole im öffentlichen Raum als Ausdruck der Religionsfreiheit, wenn es nicht um die Freiheitsrechte der Mitbürger, um die Autonomie- sowie Freiheitsvoraussetzungen und um die Freiheitlichkeit der Gesellschaft insgesamt geht.<sup>575</sup> Diese Feststellung kann teilweise für die europäischen Staaten gültig sein. Janz verneint z.B. eine solche Bedrohung für die bundesdeutsche Gesellschaft mit folgenden Worten: „Niemand wird ernstlich behaupten können, dass die bundesdeutsche Gesellschaft dadurch in ihren Grundfesten erschüttert werden würde, wenn zukünftig in Baden-Württemberg Musliminnen ohne und etwa in Bremen auch mit Kopftuch unterrichten dürfen und werden“.<sup>576</sup> Wenn man hingegen betrachtet, dass nach offiziellen Angaben des CIA Fact Book<sup>577</sup> insgesamt 99,8 % der türkischen Bevölkerung den beiden islamischen Konfessionen (Sunniten und Aleviten) angehören und somit eine religiöse Pflicht zum Tragen des Kopftuches prinzipiell besteht, stellt sich die Frage, warum für die 0,2% der Bevölkerung, die überwiegend christlich oder jüdisch sind, zur Sicherung ihrer religiösen Freiheit ein Kopftuchverbot notwendig ist. Daher ist ein generelles Kopftuchverbot kein Instrument zur Sicherung der Religionsfreiheit in der Türkei, sondern lediglich ein vorgeschobenes und künstliches Instrument zur Politisierung der Bevölkerung und zum Erhalt von Wählerstimmen. Während man leicht den Eindruck bekommt, es handele sich bei dieser Bewegung zur Abschaffung des Verbotes um eine Agenda von gläubigen Muslimen, stellt sich bei genauerer Betrachtung jedoch heraus, dass die Hintermänner dieser Bewegung in den Reihen der Politik zu suchen und zu finden sind. Während die religiös motivierte AKP aufgrund einer Erhöhung der Handlungsautonomie der nationalen Regierung gegenüber anderen Akteuren mit einer Aufhebung des Kopftuchverbotes Stimmen von liberalen Wählern abwerben will, unterstützen diese jedoch gleichfalls eine demokratische und europafreundliche Entwicklung der Türkei, während paradoxer Weise die CHP als eher westlich orientierte Partei die AKP als demokratiefeindlich bezeichnet, während sie selber gegen eine fortschreitende Europäisierung durch den Erhalt des Kopftuchverbotes kämpfte. Somit zeichnet sich ein politischer Konflikt ab zwischen der transformationsoffenen AKP,

---

<sup>575</sup> Vgl. Ekardt, Felix: Gerät die Kopftuchdebatte auf Abwege?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 7/2005, S. 225.

<sup>576</sup> Janz, Norber: Kopftuch und Bundesstaatlichkeit, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2/2004, S. 59.

<sup>577</sup> Vgl. Turkey on the World Fact Book of CIA (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tu.html> – gelesen am 1.1.2008).

die für eine Verwestlichung der Türkei in Richtung Europa eintritt, und der traditionell konservativen CHP, die die Europäisierung als Gefahr für die Sicherheit und Einheit der Türkei betrachtet. Allgemein wird allerdings auch von EU-Seite darauf verwiesen, dass es zu diesem Thema keine europäische Gesetzgebung gebe und die Handhabung innerhalb der Mitgliedsstaaten individuell geregelt ist. Als Beispiel etwa wird das deutsche Recht angegeben, nach dem eine muslimische Studentin an einer deutschen Universität durchaus das Kopftuch tragen darf.

Während als Argument für ein Verbot des Kopftuches die Gewährleistung der inneren Sicherheit in der Türkei herangezogen wurde wie bereits auch bei dem Verbot der kurdischen Sprache, so lässt sich ebenso dagegen argumentieren, dass der Verbot der kurdischen Sprache zu einer Polarisierung der Gesellschaft führte, die die Sicherheit und Einheit erst tatsächlich gefährdete. 10 Jahre nach der Aufhebung des Sprachverbotes weist die Bilanz klar auf, dass die zum Sprachverbot geführten Befürchtungen unbegründet waren, weshalb auch im Streit nun das davon auszugehen ist, dass eine Aufhebung des Verbotes die politische Stimmung eher beruhigt als sie weiter anstachelt.

Zur Gesetzeslage ist zu sagen, dass das Kopftuchverbot im Unterricht laut EGMR 2001 weder gegen die Religionsfreiheit gemäß Art. 9 EMRK verstößt, noch gegen das Diskriminierungsverbot gemäß Art. 14. So wird die Fortentwicklung der Gleichberechtigung der Geschlechter als wesentliches Ziel der Mitgliedsstaaten des Europarates erklärt und nur in Ausnahmefällen könne eine unterschiedliche Behandlung wegen des Geschlechts gerechtfertigt werden. So urteilte der EGMR 2004 erneut, dass in einer demokratischen Gesellschaft auch ein Kopftuchverbot für Studentinnen zulässig sei zum Schutze der Freiheiten und Rechte Dritter und der öffentlichen Ordnung und Sicherheit. So wurde weiter ausgeführt, dass der Koran selber die Diskriminierung von Frauen fördere, was dem zentralen EMRK-Prinzip widerspreche. So wird ebenfalls darauf hingewiesen, dass Art. 9 EMRK nicht das Recht garantiere, sich in der Öffentlichkeit entsprechend seines Glaubens oder seiner Religion verhalten zu können. Somit sei es zulässig, aus Respekt vor dem freien Glauben aller Personen die Freiheit des Einzelnen bei der Darstellung seiner Religion oder seines Glaubens zum Wohle der Allgemeinheit einzuschränken. Allerdings kann ebenfalls darauf hingewiesen werden, dass auch hinsichtlich der BVerfG-Rechtsprechung (Bundesverfassungsgericht) im Kopftuchstreit widersprüchlich verfahren wurde. Für den ersten Senat stellt das Kreuz im Klassenzimmer eine konkrete Gefahr für Nicht- und Andersgläubige dar. Der Kruzifix-Beschluss von 1993 urteilte, dass Schulpflichtige von Staats wegen ohne Ausweichmöglichkeit unter dem Symbol missionarischer Ausbreitung

christlicher Glaubensüberzeugung zu lernen hätten. Der zweite Senat hingegen differenzierte immerhin zwischen staatlich angeordneten und geduldeten religiösen Symbolen. In diesem Sinne wird auch das im Kopftuch manifestierte religiöse Bekenntnis individualisiert. Obwohl die Schulpflichtigen sich dem Symbol islamischer Glaubensüberzeugung und seiner Suggestivwirkung aussetzen müssen, gefährde es nur abstrakt die grundrechtlich geschützte Religionsfreiheit.<sup>578</sup>

Allgemein lässt sich erkennen, dass die Rekrutierung von Terrorzellen einen entsprechenden gesellschaftlichen Nährboden benötigt. Gleichermäßen lässt sich ein ebensolcher Zusammenhang zwischen starker gemeinschaftlicher Identität und Präventionspolitik erkennen. Das Ausmaß des Terrorismus beweist, dass durch staatliche Vorsorge allein nur eine Bekämpfung, aber keine Auslöschung erreicht werden kann. Um eine vollständige Auslöschung zu erreichen, kann das Engagement von der Gesellschaft mitgetragen werden und sich über staatliche, ethnische und konfessionelle Grenzen hinwegsetzen. Doch dieses Engagement für die effektive Mitwirkung in der Bekämpfung des Terrorismus kann nur realisiert werden, wenn die Bürger ihre Zeit nicht mit der Bekämpfung von Einschränkungen ihrer persönlichen Freiheitsrechte unter der Flagge der Sicherheitspolitik vergeuden. Auch wirken sich die ergriffenen Präventionsmaßnahmen negativ auf das notwendige Vertrauen von Staat und Bürgern aus, wenn sie als Misstrauen in ein gesetzeskonformes Handeln der Bevölkerung interpretiert werden können. Für eine wirksame Prävention hingegen ist es notwendig, dass die bedrohte Gesellschaft glaubwürdig demonstrieren kann, dass die Einschüchterungsversuche durch Terrorakte keine Wirkung zeigen. Zwar können Gemeinschaftlichkeit und Solidarität die akute Terrorgefahr nicht vollständig auslöschen, sie sind jedoch wesentliche Voraussetzungen dafür, bereits im Ansatz potenzielle Rekrutierungsmaßnahmen im Keim zu ersticken.<sup>579</sup>

Zusätzlich kann angemerkt werden, dass für die Zukunft die religiöse Homogenität in der Türkei womöglich geschwächt wird durch europäische Einwanderer. Während eine solche Vermischung von Ethnien in Europa durch die vielfältigen zugewanderten Kulturen bereits Normalität ist, wird sich auch die Türkei solchen Zuwanderungen nicht länger entziehen können. In einem solchen Europa können die Grundfreiheiten allerdings nicht durch Verbote geschützt werden, sondern nur durch eine Förderung der Toleranz zwischen den Ethnien und Religionen durch Völkerverständigung. Während mit Verboten in der Regel immer weitere Verbote einhergehen, um Konflikte zu vermeiden, kann dies als eine Schraube abwärts

---

<sup>578</sup> Vgl. Röper, Erich: Kopftuchgesetze ... a.a.O., S. 32 f.

<sup>579</sup> Vgl. Bauer, Michael/Algieri, Franco: Viel erreicht, aber noch viel zu tun ... a.a.O., S. 197.

betrachtet werden, die zwar am Ende womöglich tatsächlich Konflikte vermeidet, die Freiheit allerdings nach und nach erdrückt. Wenn man hingegen die Toleranz zwischen den verschiedenen Ethnien und Religionen fördert, so würde sicherlich ebenfalls eine Konfliktfreiheit erreicht werden können, die allerdings die Basis für eine vollkommene rechtstaatliche Freiheit bildet.

Außerdem hat sich aufgrund der vielfältigen kulturellen Einflüsse aus den zahlreichen umliegenden Ländern in der Türkei eine unabhängige islamische Kultur ausgebildet, die wesentlich stärker auf der Toleranz nicht nur zwischen den verschiedenen Völkern, sondern auch zwischen den Religionen basiert, als es etwa in den zentralarabischen Ländern wie Saudi-Arabien möglich war. Aufgrund dessen ist die Befürchtung von aus der Türkei stammendem islamistischem Terror auch unbegründet und maßlos übertrieben.

### **3.4.2 Kurdenfrage**

Die Kurdenfrage umfasst generell zwei Facetten. Auf der legalen Seite befindet sich die DTP (Partei der Demokratischen Gesellschaft), die ihren Kampf im Rahmen der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verfassungskonform führt, während auf der illegalen Seite die PKK mit terroristischen Mitteln die Demokratie und Rechtsstaatlichkeit durch ihren Kampf erheblich verletzt. Problematisch ist hierbei allerdings, dass man keine klare Trennung zwischen diesen beiden Lagern vornehmen kann, da sie scheinbar untrennbar miteinander verknüpft sind. Während von europäischen Diplomaten die DTP als rechtstaatliche Organisation anerkannt wird, wird die Partei dennoch häufig aufgefordert, die Verbindungen zur PKK aufzuheben, um vollständig als demokratische Partei anerkannt zu werden.<sup>580</sup>

Allerdings kommt es auch zu unterschiedlichen Assoziationen mit der Kurdenfrage. Während Europäer bei der Kurdenfrage primär an die legale Dimension denken, denken die Türken aufgrund ihrer Erfahrung primär an die illegale Dimension. Eine Lösung kann allerdings nur dann diskutiert und gefunden werden, wenn die Kurdenfrage von beiden Seiten auch mit beiden Dimensionen simultan erläutert wird. Hierbei spielt die Europäisierung als Instrument für die Lösung der Kurdenfrage eine maßgebliche Rolle.

Die Transformation mit der Gründung der türkischen Republik von der religiös orientierten zur national orientierten Identität in der Türkei spielt eine besondere Rolle bei der Kurdenfrage. Der Lausanner Vertrag bildete mit seiner Unterzeichnung 1923 die Grundlage für die Aufteilung des nationalen Territoriums des kurdischen Volkes auf die Länder Türkei,

---

<sup>580</sup> Vgl. Interview mit Joost Lagendik über die Kurden in der Türkei (<http://www.zaman.com.tr/haber.do?haberno=569280> – gelesen am 25.8.2008).



Iran, Irak und Syrien. Während in Lausanne von britischer Seite die nationalen Rechte der Kurden als eigenständiges Volk mit allen Rechten und eigener Regierung betont wurden, wurde von türkischer Seite die Zugehörigkeit zur Türkei betont und damit dieser Volksgruppe die Eigenständigkeit *de facto* abgesprochen.<sup>581</sup> Der Vertrag selbst enthält sich einer expliziten Stellungnahme und erkennt den Kurden somit keinerlei nationale Rechte zu. Allerdings wurde eine Vielzahl an Klauseln in den Vertrag aufgenommen, die dem Schutz von Minderheiten dienen (Abschnitt III, Art. 37-44). So wurde etwa in Art. 39 die freie Benutzung jeglicher Sprache durch den türkischen Staatsbürger in jedem Bereich *de jure* gewährleistet.<sup>582</sup>

Mit dem Demokratisierungsprozess in der Türkei beginnt nach den 50er Jahren eine neue Version der Kurdenfrage. Die T-DKP (Demokratische Massen-Partei) stellte hierbei ein Sammelbecken für religiös motivierte, national orientierte und traditionell agierende Personen dar. Auf der anderen Seite bildete sich die TIP (Arbeiterpartei der Türkei) heraus, die überwiegend aus kommunistischen und linksorientierten jüngeren Personen bestand.

Nach 1969 beginnt die Epoche des DDKO (Revolutionärer Ost-Kulturverein), der beide Strömungen vereinte, aus dem unter anderem die heutige PKK hervorging. Mit dem Memorandum vom 12. März 1971 wurden alle diese Vereine verboten. Somit wurde eine ehemals legale Bewegung in die Illegalität getrieben (*ultima ratio*).

Die PKK wurde im Jahre 1978 gegründet und verfolgte bis in die jüngste Vergangenheit eine gewaltvolle Strategie des Terrorismus. Die PKK kann hier kurz als eine national organisierte, am Anfang auf der marxistischen und leninistischen Ideologie, später auf Demokratie und Freiheiten aber auch Religion usw. orientierte, international unterstützte und regional (in der Türkei, in Syrien, im Iran und Irak) agierende, eine separatistische Zielrichtung habende (am Anfang Unabhängigkeit aber später kulturelle oder politische Autonomie), terroristische Vereinigung definiert werden.

Die PKK wurde durch den Gemeinsamen Standpunkt des Rates vom 2. Mai 2002 (2002/340/GASP) zusammen mit der DHKP/C (Revolutionäre Volksbefreiungsarmee/-front/-partei) auf die Terrorliste der EU aufgenommen. Das war die erste aktualisierte Liste des Rates vom 27. Dezember 2001.<sup>583</sup> Parallel zu diesen Entwicklungen im Rahmen der EU hat die PKK als eine Reaktion ein Projekt „Demokratische Republik und Frieden“ formuliert und ihren Namen in KADEK (Freiheits- und Demokratiekongress Kurdistan) geändert. Serhildan

---

<sup>581</sup> Vgl. Konferenz von Lausanne, Rede von Ismet Pasha auf der Sitzung am 23. Januar 1923, Lausanne 1923.

<sup>582</sup> Vgl. Le Fur, Louis: *Recueil de textes de droit international public*, Dalloz, Paris 1934, S. 762-763.

<sup>583</sup> Vgl. Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 27. Dezember 2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, in: ABl. L 344 vom 28.12.2001, S. 93-96.

(ziviler Widerstand) wurde als Aktionsstrategie festgestellt und die Aktionen wurden überwiegend auf die kurdische Sprache fokussiert. In der Zwischenzeit wurde das Verbot der kurdischen Sprache 1991 aufgehoben, weswegen diese auf kurdische Sprache fokussierte PKK-Strategie letztendlich gescheitert ist. Daher verfolgt die PKK nun eine neue Strategie. In diesem Zuge wurde die PKK am 26. Oktober 2003 offiziell umbenannt in Kongra-Gel (Volkskongress Kurdistan). Alle diese PKK-Strategien führten nicht zu dem gewünschten Image als legale Partei, weshalb auch innerhalb der EU diese Partei nach wie vor als terroristische Vereinigung aufgeführt wird.<sup>584</sup>

Durch den Reformprozess hat die Kurdenfrage eine neue Dimension gewonnen. Mit dem dritten, sechsten und siebten Reformpaket wurden Rundfunk- und Fernsehsendungen in kurdischer Sprache für staatliche und private Sender ermöglicht. Private Kurse zum Erlernen der kurdischen Sprache wurden erlaubt. In diesem Prozess wurde auch der Ausnahmezustand im Osten und Südosten aufgehoben. Die Lage der kurdischen Provinzen wurde normalisiert.<sup>585</sup> Diese Reformen können als Parallelentwicklungen zur Annäherung bei der Terrorismusbekämpfungsstrategie zwischen der EU und der Türkei betrachtet werden. Außerdem kann nachgewiesen werden, dass die zunehmenden Verbote in der Türkei lediglich zu mehr Terrorismus von Seiten der PKK führten, mit einer Aufhebung der Verbote und einer höheren Toleranz gegenüber Ethnien in den vergangenen Jahren die PKK als Freiheitskämpfer dagegen zunehmend an Bedeutung und Halt in der Bevölkerung verloren hat. Aufgrund der Verbote gab man der PKK ein enormes Machtmittel zur Politisierung der Bevölkerung, welches ohne diese Verbote in dieser Größenordnung nicht denkbar gewesen wäre.

Auch auf der Führungsebene der PKK herrschen Diskussionen zwischen Traditionalisten und Reformisten vor. Die als Reformisten bezeichneten Parteivorsitzenden (Osman Öcalan, Nizamettin Taş usw.) haben infolge dessen als Reaktion die Partei verlassen.<sup>586</sup>

Die erfolglos ergriffenen Maßnahmen führten dazu, dass im Frühjahr 2005 ein im Nordirak abgehaltener „Kongress zum Wiederaufbau der PKK“ die Gründung einer „neuen“ PKK beschloss. Allerdings solle die „neue“ PKK den KONGRA GEL nicht ersetzen, sondern lediglich ergänzen. Allerdings hat die Wiederbelebung des alten Namens PKK eine

---

<sup>584</sup> Vgl. Bundesamt für Verfassungsschutz: Arbeiterpartei Kurdistans (PKK), Volkskongress Kurdistans (KONGRA GEL) – Strukturen, Ziele, Aktivitäten ([http://www.verfassungsschutz.de/download/de/publikationen/auslaender\\_extremismus/broschuere\\_0704\\_pkk/broschuere\\_5\\_0704\\_pkk.pdf](http://www.verfassungsschutz.de/download/de/publikationen/auslaender_extremismus/broschuere_0704_pkk/broschuere_5_0704_pkk.pdf) – gelesen am 25.8.2008).

<sup>585</sup> Vgl. Kramer, Heinz: Die Türkei im Prozess der „Europäisierung“ ... a.a.O., S. 13.

<sup>586</sup> Vgl. Teilung in der PKK, in: Türkische nationale Zeitung Milliyet (<http://www.milliyet.com.tr/2004/06/24/guncel/axgun02.html> – gelesen am 25.1.2008).

deklaratorische Bedeutung, die eine Rückbesinnung auf die Kampfbereitschaft der alten PKK bewirken soll.<sup>587</sup>

In diesem Zeitraum hat A. Öcalan ein neues Projekt ins Leben gerufen, welches mit KKK (Demokratischer Konföderalismus Kurdistans) bezeichnet wird. Demensprechend regelt Kongra-Gel den Rahmen der Politikführung, die PKK stellt ein Ideologie- und Kontrollorgan dar, während KKK als Dachorganisation für die beiden erstgenannten Teilorganisationen zu betrachten ist. Allerdings behielt jede dieser Teilorganisationen ihre traditionelle „Flagge“.

Die PKK wird als eine Reserveorganisation in Europa angesehen, um im Falle einer möglichen Niederlage in der Türkei den nationalen Befreiungskampf von Europa aus weiterzuführen.<sup>588</sup> Die Zahl der Mitglieder der PKK in Deutschland im Jahre 1990 betrug schätzungsweise 3.000<sup>589</sup> und der damalige Vizepräsident vom Bundesamt für Verfassungsschutz bezeichnete diese terroristische Vereinigung als latente Bedrohung für Deutschland.<sup>590</sup> Während allgemein davon ausgegangen wird, dass die Bekämpfung schwerer Kriminalität tatsächlich zu deren Auslöschung führt, sieht die Realität jedoch anders aus. Selbst wenn es gelingt, schwere Kriminalität innerhalb einer Region wirksam zu bekämpfen, wird sie sich aber nicht einfach in Luft auflösen, sondern einen anderen Kanal finden. In diesem Sinne kann hierbei von einer Billard-Theorie gesprochen werden. Gelingt es nicht, die Kugel zu versenken, wird sie nicht einfach aufhören zu existieren, sondern sie prallt von der Bande ab, ändert ihre Richtung und steuert auf eine andere Bande zu. Erst mit der Zeit verliert die Kugel an Schwung und bleibt liegen, es ist allerdings notwendig, die Kugel vorher abrupt zu stoppen. Nach dieser Theorie sollen alle Sicherheitsmaßnahmen in ähnlichem Ausmaß getroffen werden. Ein Land, in dem die Maßnahmen in diesem Sinne nicht getroffen werden, kann als Ruhe- oder Rückzugsraum für die Kriminellen betrachtet werden.

In der Türkei wurde bisher allerdings keine Diskussion zur Lösung der Kurdenfrage durchgeführt. Das Problem des PKK-Terrorismus kann aber, wie bereits deutlich wurde, mit rein militärischen und polizeilichen Maßnahmen nicht zufriedenstellend gelöst werden. Nur

---

<sup>587</sup> Vgl. Bundesamt für Verfassungsschutz: Doppelstrategie des KONGRA GEL ([http://www.verfassungsschutz.de/download/de/publikationen/auslaenderextremismus/broschuere\\_5\\_0901\\_KONGRAGEL/thema\\_0704\\_kongragel.pdf](http://www.verfassungsschutz.de/download/de/publikationen/auslaenderextremismus/broschuere_5_0901_KONGRAGEL/thema_0704_kongragel.pdf) – gelesen am 25.1.2008).

<sup>588</sup> Vgl. Wehner, Ruth: Europäische Zusammenarbeit bei der polizeilichen Terrorismusbekämpfung aus rechtlicher Sicht ... a.a.O., S. 82.

<sup>589</sup> Vgl. Hertwig, Artur: Terroristische Aktivitäten von Ausländern in Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1990, S. 20.

<sup>590</sup> Vgl. Frisch, Peter: Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom BMdI, Bonn 1990, S. 7.

eine europäische und tolerante Perspektive kann zu einer akzeptablen Lösung der Kurdenfrage beitragen. Zwar werden die Kurden im Lausanner Abkommen nicht als separate Minderheit aufgeführt, aber die sprachliche und kulturelle Eigenständigkeit dieser ethnischen Gruppe muss von türkischer Seite anerkannt und berücksichtigt werden. Im Sinne des erweiterten Sicherheitsbegriffs sind auch entsprechende wirtschaftliche und soziale Maßnahmen neu zu entwickeln. Allerdings kann die Ablehnung des Terrorismus als ein geeignetes Instrument zur Erreichung von Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit durch die kurdische Bevölkerung einen wesentlichen Beitrag zur demokratischen Lösung der Kurdenprobleme leisten. Denn sonst könnten die Regierungen ihre bisherigen Sicherheitskonzepte mit dem Motto weniger Freiheit für mehr Sicherheit legitimieren. Somit wird ebenfalls deutlich, dass die Kurdenfrage nur noch sowohl vom Militär auf türkischer Seite als auch der PKK auf der kurdischen Seite ausgenutzt wird, um die eigenen Interessen zu verfolgen und die eigene Macht zu erhalten, nicht aber um eine konstruktive Lösung für die bestehenden Konflikte zu erreichen. Im Rahmen der Europäisierung wird stattdessen besonders Wert gelegt auf die tatsächliche Lösung des Konfliktes durch gegenseitige Toleranz und Akzeptanz. Während durch die erreichten Reformen die Brisanz des Themas deutlich nachgelassen hat, wird immer deutlicher, dass die PKK den Terrorismus eher als Selbstzweck betrachtet. Von Seiten der Bevölkerung werden die Fortschritte in der Toleranz allerdings positiv aufgefasst, wodurch die Unterstützung für die PKK weiterhin abnimmt.

### **3.4.3 Menschenrechte**

Die Menschenrechte wurden oben bereits detailliert erläutert und kategorisiert. Die Menschenrechtspolitik der EU wurde auch kurz dargestellt. Hier wird themenspezifisch die Menschenrechtspolitik der Türkei erörtert. Während die Menschenrechte, deren Beachtung eine Voraussetzung für die EU-Mitgliedschaft ist, ein sehr komplexes Thema mit vielen Facetten sind, konzentriert sich das Folgende lediglich auf den Teilbereich der Polizeiarbeit. Die Daten und Information der Abteilung der türkischen Polizei für die Menschenrechte werden als Basis zur Erklärung der Menschenrechtssituation bei der türkischen Polizei aufgenommen.<sup>591</sup>

Die Türkei hat zahlreiche internationale Verträge im Bereich der Menschenrechte unterschrieben und ratifiziert und eigenständig die Verantwortung für diese Bereiche übernommen. Damit ist die Türkei einer der ersten Staaten (bereits am 6. April 1949), der die

---

<sup>591</sup> Vgl. Menschenrechte – offizielle Internetseite der türkischen nationalen Polizei. (<http://www.egm.gov.tr/temuh/insanhaklari1.html> – gelesen am 15.5.2008).

AEMR (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte) unterschrieben hat. Darüber hinaus hat die Türkei bereits am 12. Dezember 1949 den Vertrag mit dem Europarat unterschrieben, wodurch sie Mitglied des Europarates wurde. Am 4. November 1950 hat die Türkei zusätzlich die EMRK unterschrieben.

Außerdem hat die Türkei am 7. Mai 2004 den letzten Absatz des Art. 90 der Türkischen Verfassung geändert, wodurch die Türkei offiziell die Vorrangstellung der internationalen Verträge akzeptiert.

In der Folge hat die Türkei zusätzlich internationale Verträge abgeschlossen:

- Am 28. Januar 1987 hat die Türkei den Bürgern das Recht eingeräumt, eine Individualbeschwerde vor der Europäischen Menschenrechtskommission einzulegen.
- Am 11. Januar 1988 unterzeichnete die Türkei die europäische Anti-Folter-Konvention.
- Am 25. Januar 1988 unterschrieb sie die Anti-Folter-Konvention der Vereinten Nationen.
- Am 25. September 1989 erkannte die Türkei zusätzlich die Verbindlichkeit der Urteile des EGMR an.
- Am 6. November 1999 wurde den Bürgern das Recht auf eine Individualbeschwerde vor dem EGMR eingeräumt.
- Am 21. November 1990 hat die Türkei die Charta von Paris im Rahmen der KSZE (Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) unterschrieben.
- Zwischen dem 14. und 25. Juni 1993 nahm die Türkei an der Wiener UNO (United Nations Organization) -Konferenz über Menschenrechte teil und verabschiedete am 26. Juni 1993 mit den übrigen Teilnehmern die Wiener Deklaration.
- Am 11. Mai 1994 unterzeichnete die Türkei das 11. Zusatzprotokoll über die Umgestaltung des durch die Konvention eingeführten Kontrollmechanismus der europäischen Menschenrechtskonvention. Somit wird die Zuständigkeit der Kommission auf den EGMR übertragen.
- Am 19. Januar 2004 wurde das 19. Zusatzprotokoll der EMRK zur Aufhebung der Todesstrafe in Straßburg unterzeichnet.
- Am 14. September 2005 unterschrieb die Türkei das Zusatzprotokoll der Anti-Folter-Konvention der Vereinten Nationen.

Am 3. Oktober 2001 wurde in der Türkei ein Reformpaket verabschiedet, welches insgesamt 8 Teilpakete umfasste. Durch umfangreiche Verfassungsänderungen, in denen mit zum Teil weitreichenden Gesetzesänderungen auf Forderungen und Kritik der EU reagiert wurde, wurden die rechtlichen Grundlage der türkischen Demokratie und die Menschen- und Bürgerrechte erheblich ausgeweitet und liberalisiert sowie die Lage von Minderheiten verbessert.<sup>592</sup> Zwar wurden erhebliche Verbesserungen im Hinblick auf die Menschenrechte erzielt, allerdings prangert Amnesty International noch immer staatliche Übergriffe an.<sup>593</sup> Diese Diskussionen konzentrieren sich zumeist auf die Meinungsfreiheit und auf die Artikel 301 des türkischen Strafgesetzbuchs (Beleidigung des Türkentums). Allerdings ist dieses Thema zu umfangreich, weswegen sich diese Arbeit nur auf die Menschenrechtsproblematik im polizeilichen Bereich beschränkt.

Im Rahmen dieser gesetzlichen Änderungen wurde die Arrestdauer für einen Einzeltäter bis zur Vorlage am nächsten Gerichtshof neu geregelt und entsprechend der europäischen Normen auf 24 Stunden und bei mehreren Straftätern auf 96 Stunden begrenzt, was der Regelung des EGMR mit einer zulässigen Obergrenze von 102 Stunden entspricht. Gemäß Art. 95 der türkischen Strafprozessordnung müssen auch die Verwandten der festgenommenen Personen über den Verbleib der Angehörigen informiert werden. Handelt es sich um einen Ausländer, wird stattdessen das zuständige Konsulat informiert. Gemäß Art. 149 der türkischen Strafprozessordnung hat jede Person das Recht auf einen Pflichtverteidiger, wovon zunehmend Gebrauch gemacht wird (von 34% im Jahr 2003 auf 87 % im Jahr 2006). Gemäß Art. 148 der türkischen Strafprozessordnung hat ein Verhör ohne Beisein eines Pflichtverteidigers keine Gültigkeit vor dem Gerichtshof, außer der Verhörte erklärt explizit die Gültigkeit seiner Aussage. Die Wiederholung des Verhörs ist außerdem nur im Beisein des Staatsanwaltes möglich. Gemäß Art. 116 und 119 werden Durchsuchungen geregelt. Nach diesen Regelungen kann nur im Falle eines erhärteten Verdachtes eine Durchsuchung ohne Durchsuchungsbefehl vorgenommen werden. Nach der Arrest- und Festnahmeordnung muss jede festgenommene Person vor und nach dem Verhör zur ärztlichen Untersuchung gebracht werden. Anschließend muss das Gutachten in zweifacher Ausführung in versiegelten Briefumschlägen dem Staatsanwalt und der verhörten Person zugestellt werden. Außerdem muss jede verhörte Person vor dem Verhör ein Formular ausfüllen, indem die Person über ihre Rechte aufgeklärt wird. Seit dem 1. Juli 2005 ist das türkische Strafgesetzbuch neu geregelt. Nach dieser Regelung wurden verschiedene Grade

---

<sup>592</sup> Vgl. Kramer, Heinz: Die Türkei im Prozess der „Europäisierung“ ... a.a.O., S. 11.

<sup>593</sup> Vgl. Barth, Peter: Die Türkei auf dem Weg in die Europäischen Union, München 2006, S.33-36.

von Missbrauch als Misshandlungen gemäß Art. 94, als Folter gemäß Art. 95 und schwerwiegende Folter gemäß Art. 96 eingestuft. Dadurch wurde der Begriff des Missbrauchs konkretisiert und entsprechend auch unterschiedliche Grade der Bestrafung für folternde Personen festgelegt, um zusätzlich die Effektivität bei der Bekämpfung der Folter zu erhöhen.<sup>594</sup>

Im Rahmen der Ausbildung hat die Türkei folgende Maßnahmen ergriffen. Seit 1991 werden Kenntnisse über Menschenrechte an der türkischen Polizeiakademie und seit 1992 an der Polizeifachhochschule vermittelt. Im Rahmen der beruflichen Fortbildung wurden bis zu 2006 9.010 Personen, die überwiegend im Bereich der Terrorismusbekämpfung arbeiten, in Menschenrechtskursen entsprechend geschult. Außerdem wurden eine Vielzahl an Publikationen und Seminare für den Bereich der Menschenrechte entwickelt.<sup>595</sup>

Im Verwaltungsbereich wurden folgende Maßnahmen getroffen. Am 31. Januar 1996 wurde im Zentrum der Polizei eine separate Abteilung für die Menschenrechte gegründet.

Im Rahmen der EU-Twinning-Projekte, die später eingehend erklärt werden, hat die Türkei weitere Partnerschaftsprojekte ins Leben gerufen, ihre Verwaltung auch im Bereich der Menschenrechte zu verbessern. Im Rahmen der Entwicklung der Transparenz bei polizeilichen Tätigkeiten sowie der Erhöhung der Effizienz und Effektivität wurden die erforderlichen Maßnahmen in einem Projekt realisiert. Hier hat die EU diesem Projekt 2.521.000 Euro beigesteuert, während sich der nationale Beitrag auf 59.000 Euro belief. Im Rahmen der zivilen Kontrolle des Sektors der inneren Sicherheit wurden die weiteren Maßnahmen in einem anderen Projekt realisiert. Hier hat die EU diesem Projekt 3.000.000 Euro beigesteuert ohne nationalen Beitrag. Außerdem wurden im Rahmen der Verbesserung des Anzeigesystems und Gründung einer Anzeigebewertungskommission die anderen Maßnahmen in einem Projekt realisiert. Diesem Projekt hat die EU 1.600.000 Euro beigesteuert ohne weiteren nationalen Beitrag.

Die Verhörräume in der Türkei werden Schritt für Schritt nach europäischem Standard ausgestaltet. Außerdem müssen gemäß Art. 25 der Arrest- und Verhörverordnung die Arresträume mindestens 25 m<sup>2</sup> mit einer Deckenhöhe von 2,5 m und eine Entfernung zwischen den gegenüberliegenden Wänden von mindestens 2 m umfassen. Bis zu 2006 wurden 2233 der insgesamt 2861 Arresträume den Normen entsprechend modernisiert, was 78 % entspricht. Im Rahmen der Entwicklung der Verhörmethoden und Verhörräume wurden

---

<sup>594</sup> Vgl. Menschenrechte – offizielle Internetseite der türkischen nationalen Polizei .... a.a.O.

<sup>595</sup> Vgl. Menschenrechte – offizielle Internetseite der türkischen nationalen Polizei .... a.a.O.

die erforderlichen Maßnahmen in einem Projekt realisiert. Hier hat die EU diesem Projekt 2.044.000 Euro beigesteuert, während sich der nationale Beitrag auf 232.500 Euro belief.<sup>596</sup>

Außerdem wurden die Effizienz und Effektivität der türkischen Polizei im Bereich der Prävention und Bekämpfung von Verbrechen verbessert. Im Rahmen der Stärkung der Polizeikapazitäten bei der Strafverfolgung wurden die erforderlichen Maßnahmen in einem Projekt realisiert. Diesem Projekt hat die EU 5.236.000 Euro beigesteuert, während sich der nationale Beitrag auf 1.200.000 Euro belief. Diese Maßnahmen sind nicht auf die Polizei beschränkt. Im Rahmen der Modernisierung der Gendarmerie wurden die erforderlichen Maßnahmen in einem Projekt realisiert. Das hat die EU mit 2.082.500 Euro gefördert ohne weiteren nationalen Beitrag. Außerdem wurden im Rahmen der Ausbildung der Gendarmerie zur Verbesserung der Menschenrechte die weiteren Maßnahmen in einem anderen Projekt realisiert. Das fördert die EU mit 1.773.125 Euro, während sich der nationale Beitrag auf 174.375 Euro belief. Das weitere Projekt zur Verbesserung der Kapazitäten der Polizei- und Gendarmerie bei der Strafverfolgung ist mit einem Budget geplant und bewilligt von 28.000.000 Euro aus EU-Mitteln und einem nationalen Beitrag von 900.000 Euro. Weiter ist für das Jahr 2008 ein Projekt zur Bekämpfung von sämtlichen Formen organisierter Kriminalität geplant allerdings ohne Budgetverabschiedung.

Außerhalb der Maßnahmen im Rahmen der polizeilichen Tätigkeiten wurden im Rahmen der Gründung von Frauenhäusern die erforderlichen Maßnahmen in einem Projekt realisiert. Dazu steuerte die EU 8.110.000 Euro diesem Projekt bei, während sich der nationale Beitrag auf 2.250.000 Euro belief.

Im Fortschrittsbericht von 2007 wird vermerkt, dass das Zusatzprotokoll zur Folterkonvention der Vereinten Nationen vom September 2005 und drei Zusatzprotokolle der EMRK nicht ratifiziert wurden. Im Zeitraum vom 1. September 2006 bis zum 31. August 2007 ist der EuGH in 330 Fällen zu dem Entschluss gekommen, dass mindestens eine der Bestimmungen der EMRK verletzt wurde. Außerdem wurde festgestellt, dass in diesem Zeitraum wesentlich häufiger Anträge auf Menschenrechtsverletzungen gestellt wurden im Vergleich zu früheren Zeiten. Zwei Drittel dieser Anträge beziehen sich dabei auf die Rechtmäßigkeit der Gerichtsurteile und des Vermögensrechtes. Daraus lässt sich ableiten, dass allgemein durchaus Probleme vorhanden sind, diese aber nicht primär im Bereich der Polizei zu suchen sind, was als deutlicher Fortschritt zu bewerten ist. Dieser Bericht bestätigt

---

<sup>596</sup> Vgl. Menschenrechte – offizielle Internetseite der türkischen nationalen Polizei .... a.a.O.



die Situation, dass die Reformen eine wesentliche Verbesserung der Wahrung der Menschenrechte im Einflussbereich der Polizei erzielen konnten.

So haben etwa im Jahr 2006 die Behörden der Vereinten Nationen die Türkei untersucht und in einem Gutachten zu den Menschenrechten hat einer der Gutachter, Martin Schein, in seiner Erklärung besonders die Intensivierung der Verbesserungsbestrebungen bei den Menschenrechten in der Türkei gelobt. Außerdem hat im selben Jahr eine Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen zwischen dem 9. und 20. Oktober 2006 die Türkei besucht. Die Präsidentin dieser Arbeitsgruppe, Leila Zerrougui, hat außerdem mitgeteilt, dass die Maßnahmen im Anti-Folter-Bereich äußerst erfolgreich sind. Auch das Anti-Folter-Komitee des Europarates hat bei seinem letzten Besuch vom 7. bis 14. Dezember 2005 festgestellt, dass die türkische Regierung gegenüber der Folter eine Null-Toleranz-Strategie verfolgt. Außerdem äußerte sich die Präsidentin des Anti-Folter-Komitees des Europarates in einem Gespräch zum Bericht für den Zeitraum 2003/2004 positiv über die Türkei als einzigem Land, das derartige Bestrebungen zur Bekämpfung von Folter unternommen hat und dass die systematische Folter von Verdächtigen eine Lüge sei.<sup>597</sup>

Mit dem Amtsantritt der gemäßigt islamistischen AKP Ende 2002 wurde ein Rechtsstaat ohne Ausnahmen proklamiert, der die Wahrung der Menschenrechte in der islamischen Welt unter Beweis stellen sollte. Zwischen 2002 und 2005 wurden im Zuge der Reformen im Bereich der Menschenrechte viele Änderungen vorgenommen, wie etwa die Abschaffung von Folter und Todesstrafe. Neben Änderungen bei der Ausbildung von Polizisten wurde aber auch die Strafprozessordnung geändert. Allerdings konnten die parlamentarischen Reformen zunächst keinen Sinneswandel im Staatsapparat herbeiführen, was die Klagen hinsichtlich der Verschleppung und Folter bei Menschenrechtsorganisationen belegen. Während einerseits von der Politik eine starke Reformbewegung zu einer Zivilgesellschaft ausgeht, baut sich ein Konfliktfeld auf zur konservativen und veränderungsscheuen Position des bürokratischen Staates. So ging man seit der Zeit Atatürks davon aus, dass zwar ein vergleichsweise liberales Zivilrecht nach Schweizer Vorbild einerseits erstrebenswert sei. Im Hinblick auf das Strafrecht hingegen orientierte man sich am Beispiel Mussolinis, da nur so ein maximaler Schutz des Staates vor seinen eigenen Bürgern gewährleistet werden könnte.

Darüber hinaus spielen ebenfalls Organisationen eine entscheidende Rolle, die nicht der Regierung zugeordnet sind. In der Türkei allerdings existieren lediglich zwei nennenswerte nicht-staatliche Organisationen. Auf der einen Seite existiert der linksorientierte

---

<sup>597</sup> Vgl. Menschenrechte – offizielle Internetseite der türkischen nationalen Polizei .... a.a.O.

Menschenrechtsverein (IHD) und auf der anderen Seite der religiös-motivierte Verein der Mazlum-Der.<sup>598</sup> Zwar müssen die Menschenrechte universell betrachtet werden, aber die unterschiedlichen Orientierungen dieser beiden Organisationen lässt eine solche notwendige Einigung auf zentrale Punkte nicht zu. Deswegen erfüllen sie die von ihnen erwarteten Funktionen nicht in erforderlichem Maß. Im Rahmen der Stärkung der nicht-staatlichen Organisationen wurden die erforderlichen Maßnahmen in einem Projekt realisiert. Das hat die EU mit 6.019.000 Euro diesem Projekt gefördert, während sich der nationale Beitrag auf 1.108.000 Euro belief.

### **3.4.4 Korruption**

Bevor das Problem der Korruption in der Türkei näher erläutert wird, folgt eine begriffliche Definition aus europäischer Perspektive. Auf EU-Ebene befasst man sich intensiv mit der Korruption. In diesem Sinne wurde im Art. 29 EUV die Verhütung und Bekämpfung der Korruption zum Ziel der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit im Rahmen der Schaffung und Sicherung eines europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts der EU erklärt. Dazu wurden bereits mehrere Dokumente ausgearbeitet, die zur Erreichung dieses Ziels beitragen. Hierzu zählt etwa der Aktionsplan zur Bekämpfung der OK,<sup>599</sup> aber auch die parallel dazu entwickelte Strategie zur Prävention und Bekämpfung der OK für den Beginn des neuen Jahrtausends.<sup>600</sup> Vor allem wurden in diesen Dokumenten die Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften und die Entwicklung einer interdisziplinären Korruptionsbekämpfungsstrategie als erforderlich eingestuft. Zusätzlich wurde dazu aufgerufen, die Rechtsinstrumente der EU und des Europarates zur Korruptionsbekämpfung zu ratifizieren.

Bereits in der Mitteilung der Kommission vom 28. Mai 2003 über die Betrugsbekämpfung<sup>601</sup> wird auf die Ausarbeitung eines Gesamtkonzeptes zur Verhütung und Bekämpfung der Korruption abgezielt. Diese Mitteilung wird im Folgenden herangezogen für eine Definition der Korruption aus der europäischen Perspektive, um im Anschluss die möglichen Konsequenzen für die Türkei abzuleiten.

---

<sup>598</sup> Vgl. Oberdiek, Helmut: Die Menschenrechtsbewegung der Türkei, in: Jahrbuch Menschenrechte 2001, Frankfurt am Main, S. 221-233.

<sup>599</sup> Vgl. Aktionsplan des Rates vom 28. April 1997 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität ... a.a.O., S. 1-16.

<sup>600</sup> Vgl. Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Eine Strategie der Europäischen Union für den Beginn des neuen Jahrhunderts, in: ABl. C 124 vom 3.5.2000, S. 1-33.

<sup>601</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss – Eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption, vom 28.5.2003, in: KOM (2003) 317 endgültig.

Zusammenfassend enthielt diese Mitteilung der Kommission über die Betrugsbekämpfung vor allem die Forderung nach starkem politischem Engagement auf höchster Ebene. Zu den wesentlichen Aktionen zählen konkrete Maßnahmen, die die Instrumente zur Bekämpfung der Korruption beeinflussen, aber auch die Entwicklung von Integritätsstandards für öffentliche Verwaltungen und den privaten Sektor. Außerdem gehören zu den Maßnahmen die Intensivierung der Bekämpfung von politischer Korruption und illegaler Finanzierung von Sozialpartnerorganisationen und sonstigen Interessengruppen und die Fortführung der Bekämpfung der Korruption als integraler Bestandteil der Außen- und Handelspolitik der EU. Zusätzlich wird die Behandlung der Korruptionsaspekte im Rahmen des Dialogs mit Beitritts-, Bewerber- und Drittländern zum Bestandteil der Agenda ernannt.

Eine einheitliche Definition von Korruption, die alle Tatbestandselemente umfasst, existiert nicht.<sup>602</sup> Die Weltbank und die nichtstaatliche Organisation Transparency International definieren Korruption traditionell als Ausnutzung der eigenen öffentlichen Stellung zur Erlangung unrechtmäßiger privater Vorteile. Das von den Vereinten Nationen geführte Globale Programm zur Korruptionsbekämpfung (Global Programme against Corruption) verwendet eine breitere Definition, wonach Korruption allgemein als Machtmissbrauch zur Erlangung privater Vorteile definiert wird. Hierdurch wird zusätzlich zum öffentlichen auch der private Sektor in die Definition einbezogen.

Im Zivilrechtsübereinkommen über Korruption des Europarates (Straßburg, 4. November 1999) wird Korruption definiert als das unmittelbare oder mittelbare Fordern, Anbieten, Gewähren, Annehmen oder Inaussichtstellen von Bestechungsgeldern oder eines anderen ungerechtfertigten Vorteils, was die Erfüllung der dem Begünstigten obliegenden Pflichten beeinträchtigt oder dazu führt, dass er sich nicht wie geboten verhält. Allerdings definieren diese EU-Instrumente Korruption lediglich aus einer rein strafrechtlichen Perspektive, wobei jegliche Aktion kriminalisiert wird, die im Sprachgebrauch als aktive oder passive Bestechung bezeichnet werden kann.<sup>603</sup>

Grundsätzlich bietet sich eine Unterscheidung des Begriffes Korruption im engeren Sinne nach der strafrechtlichen Bedeutung und der Korruption im weiteren Sinne nach einer

---

<sup>602</sup> Vgl. Duyne, Petrus C. van: "Will 'Caligula' go transparent? Corruption in acts and attitudes", in: *Forum on Crime and Society*, Band. 1 Nr. 2, Dezember 2001, S. 74-76.

<sup>603</sup> Siehe die Artikel 2 und 3 des Übereinkommens zur Bekämpfung der Bestechung (ABl. C 197 vom 25.6.1997 S. 2), an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind, die Artikel 2 und 3 des Ersten Protokolls zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften (ABl. C 221 vom 19.7.1997 S. 12) sowie die Artikel 2 und 3 der Gemeinsamen Maßnahme betreffend die Bestechung im privaten Sektor (ABl. L 358 vom 31.12.1998, S. 2). Mit der Verabschiedung des Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor (ABl. L 192 vom 31.7.2003 S. 54-56) wird diese Gemeinsame Maßnahme aufgehoben.

umfassenderen sozioökonomischen Bedeutung an. Diese Unterscheidung resultiert daraus, dass zur Bekämpfung der Korruption strafrechtliche Bestimmungen entsprechend den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit präzise und eindeutig formuliert werden müssen, während zur Verhinderung von Korruption ein solch klar definierter Begriff nicht erforderlich ist, wo dieser auch im Zusammenhang mit abstrakten Begriffen wie Integrität, Transparenz, Rechenschaftspflicht und guten Regierens stehen kann. Eine solche Zweiteilung findet sich auch bei der Bekämpfungspolitik der EU im Bereich der Korruption wieder. So finden sich einerseits konkrete Initiativen, die auf die Korruption im engeren Sinne einwirken und andererseits finden sich im Anhang zur Mitteilung zusätzlich auch allgemeine Grundsätze im Umgang mit Korruption im weiteren Sinne. Für diese Arbeit stehen allerdings lediglich die Maßnahmen und Initiativen zur Bekämpfung der Korruption im engeren Sinne im Vordergrund, wie sie im Folgenden näher erläutert werden.

Besonders wird hierbei die Bedeutung des politischen Engagements betont. So wird davon ausgegangen, dass eine erfolgreiche Bekämpfung und Verhütung von Korruption nur gewährleistet werden kann, wenn sie von der gesamten Gesellschaft ausnahmslos mitgetragen wird. Vor allem kommt hierbei den politischen Führern und Entscheidungsträgern eine Vorbildrolle zu. Besonders im öffentlichen Bereich kann nicht von den Bediensteten erwartet werden, dass sie unparteiisch, objektiv und im öffentlichen Interesse handeln, wenn sich auf den obersten Ebenen die Vertreter des Landes nicht selbst an die Korruptionsbekämpfungsstandards halten, die allerdings noch festgelegt werden müssen. Eine derartige Grundhaltung würde nicht nur innerhalb der EU, sondern ebenfalls über die EU-Grenzen hinweg positiv ausstrahlen. Während die Korruption die Grundsätze der Union von Freiheit, Demokratie und Recht untergräbt, kann nur die uneingeschränkte Achtung dieser Normen den besten Schutz gegen die Ausbreitung von Bestechungspraktiken liefern.

Von der EU wurden eigens Instrumente zur Bekämpfung der Korruption geschaffen. Zu diesen zählen das am 17. Oktober 2002 in Kraft getretene Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der EG<sup>604</sup> und das vom Rat am 26. Mai 1997 angenommen Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der EG oder der Mitgliedsstaaten beteiligt sind.

Zusätzlich wurde 1999 das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) eingerichtet und mit interinstitutionellen Untersuchungsbefugnissen ausgestattet, um die Bedeutung und

---

<sup>604</sup> Vgl. Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, in: ABl. C 316 vom 27.11.1995, S. 49-57.

Wirksamkeit der Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrugsdelikten und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichteten illegalen Handlungen zu steigern.<sup>605</sup> Das OLAF gehört zwar formal zur Europäischen Kommission, ist aber mit einer rechtlichen Sonderstellung versehen, da es für seine Untersuchungstätigkeiten im Rahmen der Betrugsbekämpfung Unabhängigkeit genießt. Die Arbeitsweise des Amtes ist insgesamt in zwei Verordnungen und einer interinstitutionellen Vereinbarung geregelt.<sup>606</sup>

Die Zuständigkeiten des OLAF werden im Einzelnen im Beschluss der Kommission zur Errichtung des OLAF geregelt. Hierzu zählen vor allem

- die Durchführung von internen und externen Verwaltungsuntersuchungen sowie Untersuchungen in anderen Bereichen im Auftrag der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft.
- die Förderung der Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten im Bereich der Betrugsbekämpfung.
- die Erarbeitung von Konzepten für die Betrugsbekämpfung sowie Vorbereitung von Rechtsakten mit den entsprechenden Durchführungsvorschriften in den Tätigkeitsbereichen des Amtes.
- die Wahrnehmung aller sonstigen operationellen Aufgaben der Betrugsbekämpfung wie die Entwicklung von Infrastrukturen, die Sammlung und Auswertung von Informationen oder technische Unterstützung.

Darüber hinaus fungiert das OLAF aber auch als direkter Ansprechpartner der Polizei- und Justizbehörden und vertritt die Kommission in den für Betrugsbekämpfungsbelange zuständigen Gremien. Es ist anzumerken, dass die Zuständigkeiten des OLAF im Bereich der Betrugsbekämpfung über den eigentlichen Rahmen der Kompetenzen gemäß den beiden oben genannten Verordnungen<sup>607</sup> hinausgehen.

Die Mitteilung der Kommission über die Betrugsbekämpfung hat außerdem externe Aspekte. Grundsätzlich fördert ein möglicher EU-Beitritt die Korruptionsbekämpfung in den Beitritts- und Bewerberländern. Trotz der bereits erzielten Fortschritte durch nationale Strategien der Korruptionsbekämpfung sind sowohl Korruption als auch andere Formen der

---

<sup>605</sup> Vgl. Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom der Kommission vom 28. April 1999.

<sup>606</sup> Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF); Verordnung (EURATOM) 1074/99 des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF); Interinstitutionelle Vereinbarung vom 25. Mai 1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die internen Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF).

<sup>607</sup> Vgl. Verordnungen (EG, Euratom) Nr. 2988/95.

Wirtschaftskriminalität nach den Berichten der Kommission immer noch weit verbreitet. Zusätzlich wird bemängelt, dass überschneidende Gerichtsbarkeiten und mangelnde Koordinierung die bisherigen Erfolge gefährden.

Zwar war der Aufbau von Kapazitäten zur Korruptionsbekämpfung bereits Gegenstand für die Beitrittsverhandlungen, dennoch schlägt die Kommission eine weitere Verstärkung der Anstrengungen vor, da so eine Ausweitung der Gesamtstrategie zur Korruptionsbekämpfung in vollem Umfang auf die Beitritts- und Bewerberländer gewährleistet werden könne. Ein besonderes Anliegen der Kommission ist Befähigung der öffentlichen Verwaltungsstrukturen und der Justiz zur effizienten Durchführung ihrer Aufgaben. Auch wird nach der Unterzeichnung der einschlägigen internationalen Instrumente zur Korruptionsbekämpfung<sup>608</sup> eine effektive Umsetzung bemängelt. Zusätzlich wird von der Kommission eine verbesserte Koordinierung zwischen den unterschiedlichen zuständigen Behörden sowie eine vermehrte Öffentlichkeitsarbeit zur Schärfung des öffentlichen Bewusstseins zur Verhütung von Korruption empfohlen, wobei ebenfalls die Einrichtung einer gesonderten Einheit oder Koordinierungsstelle als bedeutender Fortschritt bezeichnet wird.

Im Rahmen einer umfassenden präventiven Politik bilden die Stärkung der Integrität, der Transparenz und der Rechenschaftspflicht der Verwaltungen sowie die Förderung verantwortungsvoller Staatsführung wesentliche Elemente zur wirksamen und nachhaltigen Bekämpfung der Korruption. Zusätzlich werden Anstrengungen im Rahmen des Programms PHARE (Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies) bis zu einem EU-Beitritt befürwortet, die bereits vor dem Beitritt die relevanten Verwaltungskapazitäten in den Bereichen Justiz, Polizei, Zollbehörden und öffentliches Auftragswesen in den Bewerberländern zusätzlich stärken. Auch eine Verbesserung der Schulungsmaßnahmen und eine Spezialisierung auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung dienen der Ausstattung der nationalen Behörden in den relevanten Bereichen Justiz, Staatsanwaltschaft, Strafverfolgung sowie Zoll- und Polizeiwesen mit kompetenten Mitarbeitern. Vor allem wird eine verstärkte Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften an die internationalen Rechtsinstrumente zur Sicherung der Weiterentwicklung empfohlen.

Die Förderung der politischen Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung in den Beitritts-, Bewerber- und sonstigen Drittländern beziehen sich auf die zehn allgemeinen Grundsätze für

---

<sup>608</sup> Hierzu zählen die Strafrechts- und Zivilrechtsübereinkommen des Europarats oder das OECD-Übereinkommen zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr.

eine wirksamere Korruptionsbekämpfung in den Beitritts-, den Bewerber- und sonstigen Drittländern, die nachfolgend kurz erläutert werden.

Der erste Grundsatz hebt die Vorbildfunktion von politischen Führern und Entscheidungsträgern hervor, betont aber ebenfalls, dass nationale Strategien zur Korruptionsbekämpfung maßgeschneiderte präventive und repressive Maßnahmen enthalten müssen, die auf allen Ebenen umfassend diskutiert und ausgearbeitet werden müssen.

Der zweite Grundsatz bezieht sich auf die Überführung der Rechtsvorschriften in nationales Recht und die Ratifizierung und Umsetzung der wichtigen internationalen Instrumente zur Korruptionsbekämpfung wie den UN (United Nations)-, Europarats- und OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)-Übereinkommen.

Der dritte Grundsatz bezieht sich auf die Bedeutung von kompetenten und gut ausgebildeten Mitarbeitern der verschiedenen Bekämpfungsstellen, wobei diese neben der Eindämmung der Korruption auch für die Bekämpfung von Betrug, Steuerdelikten und Geldwäsche geschult werden.

Der vierte Grundsatz bezieht sich auf öffentliche Ämter. So sollten durch objektive und leistungsbezogene Kriterien die Einstellung und Beförderung geregelt werden. Zusätzlich müssen die Gehälter und sozialen Rechte angemessen ausgestaltet werden, wobei Beamte gehalten sein sollten, ihre Vermögenslage offenzulegen. Zusätzlich wird ein Rotationsprinzip für sensible Posten vorgeschlagen.

Der fünfte Grundsatz bezieht sich auf die Werte Integrität, Rechenschaftspflicht und Transparenz in öffentlichen Verwaltungen, die überwacht werden sollten, da besonders die Transparenz für die Entwicklung eines Vertrauensverhältnisses zwischen Bürgern und öffentlicher Verwaltung ausschlaggebend ist.

Der sechste Grundsatz bezieht sich auf die Erstellung und Überwachung von Verhaltenskodizes.

Der siebte Grundsatz bezieht sich auf die Festlegung von klaren Regelungen für die Meldung von Missständen und Anzeigen sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor.

Der achte Grundsatz bezieht sich auf die Öffentlichkeitsarbeit in Form von Kampagnen in den Medien und Schulungsmaßnahmen zur Förderung einer ethischen Grundhaltung, die Korruption als Straftat generell verurteilt, da der Zivilgesellschaft bei der Korruptionsverhütung und -bekämpfung eine wichtige Rolle zukommt.

Der neunte Grundsatz bezieht sich auf die Einrichtung von klaren und transparenten Regeln für die Parteienfinanzierung zur Vermeidung von verborgenen Verflechtungen

zwischen Politikern und illegalen Geschäftsinteressen, da politische Parteien häufig immun sind gegen Antikorruptionsgesetze.

Der zehnte Grundsatz bezieht sich auf die Schaffung von Anreizen für die Unterlassung von Korruptionspraktiken im privaten Sektor in Form von Verhaltenskodizes oder etwa „weißen Listen“ für integre Unternehmen.<sup>609</sup>

Korruption ist wie die Menschenrechte auch ein sehr umfangreiches Thema, das viele Dimensionen hat. In dieser Arbeit wird die Korruptionsproblematik in der Türkei aus der Perspektive der inneren Sicherheit erörtert. Der Fokus dieser Problematik wird spezifisch auf die Bekämpfung von Bestechlichkeit gelegt.

Am 07. Januar 2003 hat das Parlament nach Entschluss 755 beschlossen, anhand einer gesonderten Untersuchungskommission die sozio-ökonomischen Dimensionen der Korruption zu ergründen. Im Bericht wurde betont, dass die Korruption in der Türkei sehr verbreitet ist. Parallel dazu wurde im Aktionsplan der 57. und 58. Regierung betont, dass neben der Bekämpfung der Korruption auch das so genannte „good governance“ etabliert werden müsse bei gleichzeitiger Herstellung höherer Transparenz.

Özsemerci führte 2001 eine Untersuchung durch und erklärte das Ausmaß der Korruption mit folgenden Worten: In 2001 entstanden im Bereich des Bankwesens Kosten in Höhe von 12 Milliarden Dollar zum Ausgleich der Korruption, während im Vergleich nur 1,8 Milliarden Dollar für das Gesundheitswesen zur Verfügung gestellt wurden.<sup>610</sup> Wie im Bericht des Parlaments bereits betont wurde, kategorisiert Özsemerci die Korruption in der Türkei in politische Korruption (Missbrauch politischer Kompetenzen im eigenen Interesse) und administrative Korruption (Missbrauch bürokratischer Kompetenzen im eigenen Interesse),<sup>611</sup> wobei für diese Arbeit besonders die administrative Korruption von Bedeutung ist. Weiterhin unterscheidet Özsemerci die administrative Korruption in Missbrauch der bürokratischen Kompetenzen zum eigenen materiellen Interesse (Bestechung, Beschlagnahmung, fehlerhafte Registrierung usw.) einerseits und Missbrauch der bürokratischen Kompetenzen zum eigenen immateriellen Interesse (Patronage, Nepotismus, Parteilichkeit, soziales Netzwerk).<sup>612</sup>

---

<sup>609</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss – Eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption ... a.a.O.

<sup>610</sup> Vgl. Özsemerci, Kemal: Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararlari ve Cözüm Önerileri (übersetzt als „Korruption bei der türkischen Staatsverwaltung, ihre Ursachen, ihre Schäden und Lösungskonzepte“), Ankara 2002, S. 6.

<sup>611</sup> Vgl. Berkman, A. Ümit: Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet (übersetzt als „Korruption bei der öffentlichen Verwaltung und Bestechung“), Ankara 2003, S. 18.

<sup>612</sup> Vgl. Özsemerci, Kemal: Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararlari ve Cözüm Önerileri ... a.a.O., S. 20-22.



Korruption hat in der Türkei nicht mit der Gründung der Republik angefangen. Dieses Phänomen hat eine Vorgeschichte. Ihre Wurzeln erstrecken sich bis zum Osmanischen Reich. Bis zum 16. Jahrhundert war die Struktur des Osmanischen Reiches noch sehr geordnet, danach hingegen wurde die Verwaltungsstruktur zunehmend korrupt.<sup>613</sup>

Die türkische Republik von 1921 erbte diese korrupte Struktur vom Osmanischen Reich. Mit der Gründung der türkischen Republik wurde zwar ein parlamentarisches Kontrollsystem de jure etabliert, doch de facto war dieses Organ nicht in der Lage, die Kontrollfunktion zu erfüllen aufgrund des herrschenden Einparteiensystems. Auch die Bevölkerung hatte keine Erfahrung mit parlamentarischen Systemen, wodurch ebenfalls Probleme entstanden. Die Massenmedien hatten in diesem Sinne ebenfalls keinen Einfluss, da diese nicht hinreichend ausgebildet waren und von der Mentalität her nur geringes Interesse zeigten. Die bürokratische Struktur, die schnelle personelle Rotation und die mangelhafte Institutionalisierung verschlimmerten die Zustände weiter. Der traditionelle Staatsaufbau und der Konflikt zwischen den staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen und Schenkungs-Tradition waren wesentliche Hindernisse bei der Bekämpfung der Korruption in der Türkei.<sup>614</sup> Obwohl im türkischen Strafrecht verschiedene Straftaten für die Korruption aufgelistet werden, ist der erste Schritt zur Bekämpfung der Korruption im Jahre 1990 gemacht worden mit dem „Gesetz zur Offenlegung der Finanzen und zur Bekämpfung der Bestechung und Korruption“ (Gesetz Nr. 3628), welches am 19. April 1990 in Kraft getreten ist. Ab 2000 hat die Türkei wesentliche Schritte eingeleitet. In diesem Sinne hat die Türkei europäische Konventionen unterschrieben und ratifiziert, wie etwa das Strafrechtsübereinkommen über Korruption (17. April 2003) und das Zivilrechtsübereinkommen über Korruption (14. Januar 2003). Außerdem wurde ein Aktionsplan von der türkischen Regierung am 12. Januar 2002 erstellt und durchgeführt, aber durch die dort verankerten Maßnahmen konnten keine nennenswerten Verbesserungen erzielt werden. Die Korruptionsbekämpfungspolitik in der Türkei wurde entwickelt wie die folgende Tabelle übersichtlich zeigt.

---

<sup>613</sup> Cem, Ismail: *Türkiyede Geri Kalmisligin Tarihi* (übersetzt als „Die Geschichte der Nichtentwicklung in der Türkei“), Istanbul 1989, S. 99.

<sup>614</sup> Ebda., S. 52-80.

**Abb. 21: Korruptionsbarometer in der Türkei**

	Stelle in der Welt	CPI Score	Surveys Used	Standard Deviation	High-Low Range	Confidence range
<b>2000</b>	53/90	3.8	8	0.8	2.1 -4.5	4 -3
<b>2001</b>	54/91	3.6	9	0.8	2.0 – 4.5	3.1 -4.1
<b>2002</b>	64/102	3.2	10	0.9	1.9 - 4.6	2.7 - 3.7
<b>2003</b>	77/133	3.1	14	0.9	1.8 - 5.4	2.8 - 3.5
<b>2004</b>	77/145	3.2	13	0.9	1.9 - 5.4	2.8 - 3.7
<b>2005</b>	91/198	3.5	11	1,0	2.2 – 5.3	3.1 – 4.0
<b>2006</b>	60/166	3.8	7	0.8	2.3 - 4.9	3.3 - 4.2
<b>2007</b>	64/179	4.1	7	0.6	3.4 - 5.2	3.8 - 4.5

Quelle: Eigene Darstellung nach CPI (Corruption Perceptions Index) von TI (Transparency International) zwischen 2000-2007<sup>615</sup>

Die EU hat in ihren Berichten 2006 und 2007 erklärt, dass die Korruption immer noch verbreitet ist und die Bekämpfung nicht in erforderlichem Maße durchgeführt wird. Wortwörtlich ist im Bericht folgendes vermerkt:

„Overall, corruption is widespread and there has been limited progress in the fight against corruption. The development of an anti-corruption strategy, the creation of a central body to coordinate its implementation, and strengthened legislation are of great importance”.<sup>616</sup>

Von Experten der Europäischen Kommission wurde ein Projekt vorbereitet mit einem Budget von 5,9 Millionen Euro. In diesem Projekt wird die Gründung einer unabhängigen Organisation zur Bekämpfung der Korruption vorgesehen. Sofern erforderlich, soll eine solche unabhängige Organisation mit Hilfe von GRECO (Staatengruppe gegen Korruption) aufgebaut werden, wie etwa der ICAC (Unabhängige Kommission gegen Korruption) in Hong Kong oder das OLAF.

Das staatliche Gewaltmonopol kann durch eine Willkürherrschaft nachhaltig geschwächt werden. Dass die politische Akteure, die von fast niemandem mehr zur Rechenschaft gezogen werden können, staatliche Ressourcen für ihre privaten Zwecke ausbeuten oder die staatlichen Einnahmen an ihre klientelistischen Netzwerke verteilen, können auch Institutionenschwächen verursachen.<sup>617</sup> Besonders die innere Sicherheit kann durch Korruption in Frage gestellt werden. Hier wird die Rolle der türkischen Polizei bei der Bekämpfung der Korruption erörtert.

<sup>615</sup> Corruption Perceptions Index (CPI) von Transparency International (TI) zwischen 2000-2007 (<http://www.icgg.org> – gelesen am 22.3.2008).

<sup>616</sup> Commission staff working document - Turkey 2007 Progress Report ... a.a.O.

<sup>617</sup> Vgl. Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula: Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit ... a.a.O., S. 3.

Die türkische Polizei hat in diesem Sinne verschiedene Operationen durchgeführt, um einen Beitrag zur Bekämpfung der allgemeinen Korruption zu leisten, aber auch für ihre eigene Organisation eine höhere Selbstdisziplin gegenüber der Bestechlichkeit zu erzielen. Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die verschiedenen Operationen gegeben.

Im Bereich des Bauwesens wurde die Beute-Operation durchgeführt, im Energiebereich die Operation „Weiße Energie“. Im Außenhandel wurde die Operation „Spinnennetz“ durchgeführt. Weitere Operationen sind die Operation „Büffel“, „Wal“, „Adler“. Im Bereich des Bankwesens war es die Operation „Wirbelsturm“.

### **3.5 Überblick über die innere Sicherheitspolitik der Türkei**

#### **3.5.1 Kompetenzverteilung im Bereich der inneren Sicherheit: polizeiliche, nachrichtendienstliche, militärische und paramilitärische Verflechtungen**

Die alleinige Tatsache, dass in der Türkei überhaupt eine öffentliche Diskussion über das Konzept der nationalen Sicherheit erfolgt, ist bereits kurios. Noch 2002 prangerte der erste von der AKP gestellte Premierminister Abdullah Gül vor dem Parlament an, dass im Bereich der inneren Sicherheit eine Kultur der Geheimhaltung gepflegt werde. Aufgrund dessen erklärte er auch die Überwindung der Intransparenz und mangelnden demokratischen Kontrolle in diesem Bereich zu den wesentlichen Zielen der ersten AKP-Regierung.<sup>618</sup> Viele Beispiele aus dem Umgang mit militärischen Fakten und Daten belegen, dass diese öffentlich geäußerte Absicht der zivilen politischen Führung als revolutionär zu bewerten ist. Aber auch die neuerdings möglichen wissenschaftlichen Publikationen von geheimen Aktivitäten und Institutionen der Kriminalitätsbekämpfung sind ein deutliches Zeichen für den Wandel abseits offizieller politischer Ankündigungen.<sup>619</sup>

Die Struktur der inneren Sicherheit in der Türkei weist zwei große Probleme auf. Auf der horizontalen Ebene besteht eine starke Verflechtung zwischen den einzelnen Organen, auf der vertikalen Ebene werden Paradoxien bei der Strukturierung der Instanzen der inneren Sicherheit deutlich. Alle diese Verflechtungen und Paradoxien werden unter dem Topos der „nationalen Sicherheit“ (*ulusal güvenlik*) subsumiert.<sup>620</sup> Mit Verflechtung ist gemeint, dass keine vollständige Abgrenzung der Kompetenzen zwischen den einzelnen Organen besteht,

---

<sup>618</sup> Vgl. Gül, Abdullah: Regierungserklärung vor dem Parlament, das Programm der 58. Türkischen Regierung, 23.11. 2002.

<sup>619</sup> Vgl. Steinsdorf, Silvia von: Türkei: Sicherheitspolitischer Paradigmenwechsel als Voraussetzung oder Folge des EU-Betrtritts?, in: Gläßner, Gert-Joachim/Lorenz, Astrid (Hrsg.): Europäisierung der inneren Sicherheit. Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus, Wiesbaden 2005, S. 207- 208.

<sup>620</sup> Ebda., S. 203.

somit kommt es unweigerlich zu Überschneidungen bei der Aufgaben- und Kompetenzverteilung. Mit Paradoxien ist gemeint, dass etwa die Polizei zwar einer Kontrolle als zuständige Behörde für die innere Sicherheit unterliegt, aber im Vergleich zum Militär und den Nachrichtendiensten mit relativ geringen Befugnissen ausgestattet ist. Hinzu kommt, dass im Gegensatz zur Polizei das Militär de facto keiner richtigen demokratischen Kontrolle unterworfen ist.

Für die innere Sicherheit zuständig sind in der Türkei die Organe Polizei, Gendarmerie, Nachrichtendienst, Küstenwache, Paramilitärische Organisationen und das Militär. Laut der türkischen Verfassung von 1982 wird in Art. 123 die Verwaltung anhand von Aufbau und Aufgaben charakterisiert. Das Verwaltungssystem beruht auf den Prinzipien der Zentralverwaltung und der Kommunalverwaltung. Allerdings steht hier weniger das Regierungssystem an sich im Vordergrund, sondern betont werden vor allem die administrativen Aufgaben und Organe der Verwaltungseinheiten als vollziehende Gewalt des Staates. Allerdings kommt den Zentralbehörden in Ankara eine übergeordnete Rolle zu.<sup>621</sup>

Aufgrund der spezifischen Probleme mit dem Terrorismus wird in der Türkei allgemein befürchtet, dass eine Dezentralisierung im Kompetenzbereich der Verwaltung die Stabilität der inneren Sicherheit gefährdet. Daher verfügen aktuell die Kommunalverwaltungen über keinerlei Befugnisse im Bereich der inneren Sicherheit, weswegen die Kommunalverwaltung in dieser Arbeit nicht weiter betrachtet wird. Mit Dezentralisierung ist allgemein eine Machtteilung zwischen den zentralen und lokalen Instanzen gemeint, was für die Türkei eine Kompetenzübertragung von der Zentralverwaltung auf die einzelnen Kommunalverwaltungen bedeuten würde. Dezentralisierungsbestrebungen weisen einige klare Vorteile auf, sind aber zwangsläufig auch mit gewissen Risiken verbunden.

Zu den Vorteilen einer Dezentralisierung zählt vor allem eine Verteilung von Verantwortung in aller Regel in wirtschaftlichen Bereichen. Sie kann weiter einen Beitrag zur strukturellen Stabilität, zu einer fähigen Regierung und einer wahren Demokratie leisten. Zu den Nachteilen einer Dezentralisierung zählt vor allem eine geringere Transparenz im Verwaltungsgeschehen. Allerdings birgt die Dezentralisierung einige enorme Risiken wie eine Erhöhung des Eskalationspotentials bei bestehenden Konflikten, wie im Folgenden verdeutlicht wird.<sup>622</sup> Zur erfolgreichen Realisation der Dezentralisierung müssen allerdings einige Faktoren gegeben sein, hierzu zählen vor allem eine strukturelle Stabilität,

---

<sup>621</sup> Vgl. Esen, Erol: Grundzüge der Kommunalverwaltung und die europäische Integration der Türkei : Strukturen, Aufgaben und Standpunkte, Bonn 2005, S. 5.

<sup>622</sup> Vgl. Mehler, Andreas: Dezentralisierung, Machtteilung und Krisenprävention. Konzeptionelle Überlegungen mit Bezug auf Afrika, in: Debiel, Tobias (Hrsg): Der zerbrechliche Frieden, Bonn, Dietz 2002, S. 121-141.

ausreichende Ausbildung aller Beteiligten, ausreichende institutionelle und juristische Sicherheitsvorkehrungen, die Herstellung einer Versöhnung zwischen Bevölkerungsgruppen und die Schaffung eines gemeinsamen Interesses. Sind diese Faktoren nicht gegeben, können die gewünschten positiven Effekte einer Dezentralisierung umgekehrt werden. Somit ist denkbar, dass Bestrebungen solcher Art ausufern und bestehende Konflikte bis zur Eskalation treiben und somit die Basis einer späteren Abspaltung bilden. Die EU kann als stabilisierender Faktor einen großen Beitrag zur Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung in der Türkei leisten. Natürlich hat das Militär aufgrund seiner aktuellen Vormachtstellung in der Verwaltung keinerlei Interesse daran, seine Machtposition aufzugeben.

Die innere Sicherheit wird in der Türkei allein im Rahmen der Zentralverwaltung organisiert. Die Zentralverwaltung besteht aus der Hauptstadt- und der Provinzorganisation.

### **Im Bereich der Hauptstadtorganisation**

Die Polizei ist zuständig für die Bekämpfung und Verhütung der Kriminalität. Sie verfügt über eine Generaldirektion in Ankara. Die Generaldirektion und damit auch die nachgeordnete Behörde unterstehen direkt dem Innenminister. Paradox ist an dieser Stelle, dass eine einzige Person das Amt der Generaldirektion inne hat und somit allein verantwortlich ist für die Führung einer Organisation mit 200.000 Personen. Im Gegensatz dazu unterstehen anderen Generaldirektionen lediglich etwa 200 Personen. Hier wird deutlich, in welchem Missverhältnis der Verantwortungsbereich der Generaldirektion zu anderen Generaldirektionen steht. Weiter erscheint es unter Effizienzgesichtspunkten sinnvoll, dass die Polizei ebenso wie der Nachrichtendienst von einem Staatssekretär geleitet würde.

Die Generaldirektion der Polizei ist weiterhin in Präsidien untergliedert, an deren Spitze der jeweilige Abteilungspräsident steht. Diese Abteilungen sind zuständig in sämtlichen Bereichen von Observation bis zur Operation und Strafverfolgung. Allerdings gibt es kein klares Trennungsgebot für die polizeilichen Tätigkeiten wie etwa in Deutschland. Zwar ist die Abteilung für den Nachrichtendienst zuständig für die Informationsgewinnung nach dem Zusatzartikel 7 des türkischen Polizei-Aufgaben- und Kompetenzengesetzes (Gesetznummer 2559) in allen Bereichen der Polizeiarbeit (außerhalb der Anti-Spionage) im gesamten Gebiet der Türkei und im Rahmen der Prävention. Alle anderen Abteilungen der Polizei sind hingegen zuständig nach Art. 135 der türkischen Strafprozessordnung für die Informationsgewinnung im Rahmen der Strafverfolgung. Hier treten die Überschneidung der

Kompetenzen und die daraus resultierende Verflechtung deutlich in Erscheinung. Ein weiteres Beispiel im Bereich der Bekämpfung des Terrorismus etwa ist die Tatsache, dass die Abteilung für Nachrichtendienste Informationen im Rahmen der Prävention sammelt, während sämtliche Informationsbeschaffungsmaßnahmen inklusive der Abhörung im Rahmen der Strafverfolgung ebenfalls von der Abteilung für die Bekämpfung des Terrorismus ausgeführt werden dürfen, obwohl sie eigentlich nachrichtendienstliche Aufgaben sind. Diese Abteilung ist weiter zuständig für die Operation, Verhör und Verfolgung. Allerdings können die erforderlichen Operationen ebenfalls unter der Leitung und Verantwortung der anderen Abteilung für Sonderoperationen erfolgen.

Abhörungen werden nur auf Basis eines Gerichtsbeschlusses durchgeführt und unterliegen einer zeitlichen Begrenzung. Bei akutem Tatbestand kann im Rahmen der Strafverfolgung der Staatsanwalt und im Rahmen der Prävention der Präsident der Polizeiabteilung für Nachrichtendienste eine Entscheidung über eine Abhörung vorläufig treffen, aber diese Entscheidung muss innerhalb von 24 Stunden von einem Richter nochmals bestätigt werden. Gemäß dem Artikel 137 der türkischen Strafprozessordnung gilt außerdem, daß, sofern diese Entscheidung zurückgenommen wird, sämtliche Aufzeichnungen innerhalb von 15 Tagen gelöscht werden müssen. Auf der anderen Seite müssen alle Aufzeichnungen, die im Zusammenhang mit der Straftat stehen, dem Gericht zur Verfügung gestellt werden (Artikel 35).<sup>623</sup> Diese Regelungen sind auch für die Gendarmerie gültig.

In der Hauptstadt ist für die Leitung der Gendarmerie der Generalkommandant zuständig. Generell obliegen der Gendarmerie nach Art. 4 der Verordnung der Gendarmerie sowohl klassische militärische Aufgaben, allerdings nimmt sie zusätzlich auch in bestimmtem Rahmen polizeiliche Aufgaben wahr. Allerdings unterstehen die Kommando- und Lufteinheiten der Gendarmerie, die bei der Bekämpfung des Terrorismus besonders aktiv sind, nicht der Kontrolle der Zivilmacht. Im Hinblick auf die militärischen Aufgaben ist die Gendarmerie verantwortlich gegenüber dem Generalstabschef des Militärs. Zu den militärischen Aufgaben der Gendarmerie gehören die Aus- und Weiterbildung in militärischen Techniken. Im Hinblick auf die polizeilichen Aufgaben ist die Gendarmerie verantwortlich gegenüber dem Innenministerium. Damit ist die Gendarmerie dem Innenministerium zugeordnet. Zu den polizeilichen Aufgaben der Gendarmerie gehören vor allem die Bekämpfung und Verhütung von Kriminalität in allen Bereichen von der OK bis

---

<sup>623</sup> Vgl. Justice, Freedom and Security Bilateral Screening with Turkey (13-15 February 2006) – Replies to Issues and Questions Posed to the Turkish Authorities by the European Commission, S. 31.

zum Terrorismus.<sup>624</sup> In ihren Zuständigkeitsbereich fallen ebenfalls sämtliche Aufgaben im Bereich der Bekämpfung des Terrorismus (so genannte JITEM) von der Observation bis zur Operation und Strafverfolgung. Allerdings verfügt die Gendarmerie über eigene Abteilungen der Informationsgewinnung, des Verhörs und der Strafverfolgung. Aber aufgrund der mangelnden demokratischen und bürokratischen Kontrolle stellen die Kompetenzen dieser Abteilung aus demokratischer Perspektive starke Problempunkte dar.

Auch die Küstenwache kann in diesem Sinne interpretiert werden. Prinzipiell ist die Küstenwache organisiert wie die Gendarmerie. Kompetenzkonflikte können hier ebenfalls auftreten zwischen Küstenwache und Polizei, allerdings vornehmlich im Bereich der Außengewässer, nicht im Bereich der Innengewässer.

Generell bekleiden Gendarmerie und Küstenwache einen höheren Rang als die Polizei, obwohl ihnen per Gesetz eigentlich keine derartig umfangreiche Rolle zugewiesen ist. Dieses Missverhältnis ist ein weiteres Paradoxon in der Struktur der inneren Sicherheit in der Türkei.

Durch die umfangreichen Kompetenzen der Gendarmerie und der Küstenwache bekommt das Militär (Generalstab) eine Möglichkeit zur Beeinflussung der Innenpolitik in allen Bereichen. Die Einflussnahme durch das Militär ist allerdings nicht auf die Gendarmerie und Küstenwache allein begrenzt, sondern erstreckt sich im Bereich der Bekämpfung des Terrorismus häufig auch auf die weiteren Instrumente wie Luftwaffe, Bodestreitkräfte oder den militärischen Nachrichtendienst. Im Bereich der Strafverfolgung kann das Militär hingegen außerhalb der Gendarmerie und Küstenwache keinen Einfluss geltend machen. Dieser Zustand ist ein enormes Hindernis bei den Bestrebungen einer weiteren Demokratisierung der Türkei.

Der türkische nationale Nachrichtendienst ist nach dem Gesetz der nationalen Nachrichtendienste (Gesetznummer 2937) eine weitere Instanz zur Gewährleistung der inneren Sicherheit. Seine Kompetenzen sind allerdings nur auf die Informationsgewinnung sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene beschränkt. Aufgrund dieses internationalen Aspektes untersteht der türkische Nachrichtendienst demnach nicht wie in Deutschland das Bundesamt für Verfassungsschutz dem Innenministerium, sondern wie der Bundesnachrichtendienst dem Ministerpräsidenten. An der Spitze des türkischen Nachrichtendienstes steht der zuständige Staatssekretär. Demnach bekleidet der Staatssekretär eine unangemessen hohe Position im Vergleich zur Polizei, die der demokratischen Kontrolle unterliegt. Weiterhin funktioniert der türkische Nachrichtendienst

---

<sup>624</sup> Vgl. Offizielle Internetseite der Gendarmerie ([www.jgk.mil.tr](http://www.jgk.mil.tr) – gelesen am 12.2.2007).

nicht nach dem Legalitätsprinzip. Daher gehören die Eröffnung eines Ermittlungsverfahrens und die Durchführung von Operationen nicht zu seinen Zuständigkeiten. Der Aufgabenbereich erstreckt sich auch über jegliche Art der schweren Kriminalität.

### **Im Bereich der Provinzorganisation**

Der Gouverneur ist der höchste Gesandte der Zentralverwaltungen mit Sitz in der Provinzhauptstadt. Er vertritt sämtliche Ministerämter der Regierung, inklusive aller Organe der Exekutive und ist hauptverantwortlich für die Sicherheit in der jeweiligen Provinz. Seine Kompetenzen hingegen erstrecken sich nicht vollständig auf das Militär. In diesem Sinne sind seine Fähigkeiten, die Funktionen einer Kontrolle des Sicherheitssektors zu erfüllen, an die institutionellen Fähigkeiten gebunden. So haben die Gouverneure nur eingeschränkten Zugang zur Unterstützung der Entscheidungsfindung oder dem Wissen, welches notwendig wäre, um sinnvolle Entscheidungen zu treffen. Auch die Mechanismen des Good Governance sind beschränkt, die den Entscheidungsfindungsprozess bei kritischen Problemen im Sicherheitssektor unterstützen sollten. Darüber hinaus sind die Provinzeinheiten innerhalb und außerhalb des Gouverneursamtes nicht ausreichend ausgestattet, um den Gouverneur in der Kontrolle des Sicherheitssektors zu unterstützen.<sup>625</sup>

Hier wird aber die Position vom Gouverneur intensiver erörtert und es werden die Probleme aus der europäischen Perspektive festgestellt, um die Verflechtung zwischen Zivil- und Militärmacht auf Provinzebene zu beleuchten.

Nach dem Artikel 11/D des Provinzadministrationsgesetzes (Gesetznummer 5442) sind die Gouverneure die erste Kontroll- und Koordinationsinstanz bei der Ausübung der inneren Sicherheit auf Provinzebene.

Wenn die Gouverneure de jure nicht in der Lage sind oder erkennen, dass sie nicht in der Lage sein werden, potenzielle oder tatsächliche Geschehnisse aus eigener Kraft zu verhindern oder wenn ihnen die Implementation oder Anwendung von Vorsichtsmaßnahmen, die sie mit eigenen Ressourcen vorgesehen haben, nicht möglich ist, sind sie autorisiert, Unterstützung vom Amt für innere Angelegenheiten zu ersuchen. Sofern nötig sieht diese Unterstützung vor, dass sie von den nächstgelegenen Bodentruppen, Marine- und Luftwaffeneinheiten einschließlich den Grenzeinheiten der Gendarmerie und des Heeres unterstützt werden, um von den Einheiten anderer Provinzen und von den Spezialeinheiten zu profitieren, wodurch in

---

<sup>625</sup> Vgl. Justice, Freedom and Security Bilateral Screening with Turkey ... a.a.O., S. 19.



bestimmtem Kontext militärische Einheiten im Kampf gegen den Terrorismus in anderer Regionen eingesetzt werden können.

Da facto aber ist die Ableitung aus dem am 07. Juli 1997 zwischen dem Innenministerium und Generalstab unterschriebenen Protokoll problematisch. Dieses Protokoll erlaubt es der Militärmacht im Rahmen der EMASYA-Richtlinien (Sicherheit Ordnung und Solidarität), ohne Mitsprache des Gouverneurs den Einsatz der Streitkräfte zu befehlen. Außerdem existiert in Istanbul eine Sondereinheit der Gendarmerie, die für die Verhinderung von Ausschreitungen zuständig ist. Der Einsatz dieser Einheit wurde im Protokoll so geregelt, wodurch sich diese Einheit der bürokratischen Kontrolle entziehen kann, da sie dem Militär unterstellt ist und nicht der Zivilmacht. Wird also eine große Demonstration in Istanbul erwartet, so kann bei einem antizipierten Ausnahmezustand diese Sondereinheit zum Einsatz kommen, wodurch de facto ein Machttransfer von der Zivil- zur Militärmacht eingeleitet wird, der leicht von der Militärmacht ausgenutzt werden kann. Problematisch hierbei ist vor allem die strategische Bedeutung der Stadt Istanbul aus wirtschaftlichen und finanziellen Perspektive für die Kontrolle der weiteren Provinzen.

Durch alle diese Anwendungen wird der Militär eine Möglichkeit geboten, Einfluss auf die aktuelle Politik zu nehmen und diesen Einfluss auch opportunistisch auszunutzen. Zwar wurde diese Anwendung nach diesem Protokoll legalisiert, aber mit den Reformen verlor diese Regelung gemäß Artikel 11-D des Provinzadministrationsgesetzes ihre Gültigkeit.

Allerdings ist die Abschaffung dieser Regelung nur de jure geschehen, während de facto die Regelung nach wie vor angewendet wird. Außerdem wurden am 06. Juli 2005 die EMASYA-Richtlinien revidiert, wobei deutlich wurde, dass das Militär diese undemokratische Anwendung beibehalten möchte. Diese Anwendung stellt einerseits die Koordination bei der Terrorismusbekämpfung in Frage und andererseits verletzt sie die bürokratische und rechtliche Kontrollfunktion erheblich.

Diese Situation wird im Fortschrittsbericht der EU 2006 folgendermaßen geschildert: „In March, a draft report of the Semdinli Investigation Commission of Parliament revealed the existence of a secret protocol on Security, Public order and Assistance Units (commonly called EMASYA). Signed by the General Staff and the Ministry of Interior in 1997, this protocol allows for military operations to be carried out for internal security matters under certain conditions without request from the civilian authorities. Under the protocol, the military can gather intelligence against internal threats”.<sup>626</sup>

---

<sup>626</sup> Commission staff working document - Turkey 2006 Progress Report, vom 8.11.2006, in: SEC (2006) 1390.

Im Fortschrittsbericht 2007 wurde zusätzlich Folgendes vermerkt: „No change has been made to the Turkish Armed Forces Internal Service Law and the law on the National Security Council. These laws define the role and duties of the Turkish military and grant the military a wide margin of manoeuvre by providing a broad definition of national security. No progress has been made in enhancing civilian control over the Gendarmerie when engaged in civilian activities”.<sup>627</sup>

Darüber hinaus gibt es die Polizeidirektion, die dem Gouverneur unterstellt ist. Die Direktion der Polizei weist von ihrer Struktur her die gleichen Abteilungen auf wie die Generaldirektion. Ihr Kompetenzbereich erstreckt sich allerdings lediglich auf den definierten Kommunalbereich, außerhalb dieses Bereiches liegt die Zuständigkeit bei der Gendarmerie. Nach Artikel 10 des Gesetzes über Gendarmerie-Aufgaben und -Kompetenzen (Gesetz Nummer 2803) beschränkt sich die Zuständigkeit der Gendarmerie lediglich auf die Bereiche, für die die Polizei explizit nicht zuständig ist. Nach dem Artikel 19 der Verordnung über die Gendarmerie-Aufgaben und -Kompetenzen wird die Kompetenzverteilung ebenfalls als nicht-überschneidend mit den Polizei-Aufgaben und -Kompetenzen geregelt. De facto hingegen ist keine solche eindeutige Aufteilung realisiert, weswegen Kompetenzkonflikte zwischen den Behörden auftreten. Zusätzlich führt diese Atomisierung in lokale Zuständigkeitszellen zu Reibungsverlusten bei der überkommunalen Kriminalitätsbekämpfung.

Gendarmerie und Küstenwache unterstehen ebenfalls im Bereich der Polizeiarbeit dem Gouverneur. Allerdings erstreckt sich der Einflussbereich des Gouverneurs in der Polizeiarbeit auch lediglich auf die Polizei, aber nicht in gleichem Maße auf Gendarmerie und Küstenwache. Wie in den nationalen Medien am 06. Juni 2008 gemeldet, ist die Kontrolle der Gendarmerie durch eine Zivilmacht (Kaymakam) ein Problem für die Gendarmerie. Entsprechend erklärte das Innenministerium als Reaktion, dass die Zivilmacht eine Kompetenz über die bürokratische Kontrolle der Gendarmerie besitzt. Dieses Problem wird allerdings nie vollständig gelöst werden.

Daher entziehen sich diese beiden Organisationen Gendarmerie und Küstenwache der demokratischen und bürokratischen Kontrolle. Im militärischen Bereich aber sind die beiden Organisationen gegenüber dem Militärkommandanten verantwortlich.

Der türkische nationale Nachrichtendienst ist auf der kommunalen Ebene organisiert wie auf der Zentralebene. Verantwortlich ist der Nachrichtendienst gegenüber dem Gouverneur.

---

<sup>627</sup> Commission staff working document - Turkey 2007 Progress Report, vom 6.11.2007, in: SEC (2007) 1436.

Allerdings handelt es sich auf der kommunalen Ebene bei dem Nachrichtendienst um die einzige Institution, die keiner territorialen Begrenzung unterliegt. Die nachrichtendienstlichen Befugnisse der Polizei und Gendarmerie sowie die resultierenden Erfolge stellen allerdings die Legitimation des Nachrichtendienstes grundlegend in Frage.

Zusätzlich sind auf Provinz-Ebene paramilitärische Organisationen relevant. Im Jahr 1984 begann die Türkei mit dem Aufbau solcher paramilitärischer Organisationen, um die Bekämpfung des Terrorismus zu verbessern. Ursächlich hierfür war die Personalknappheit in bestimmten Regionen. Diese Anwendung wurde in Artikel 74 des Dorfgesetzes geregelt (Gesetz Nummer 442). Am 27. Juni 1985 wurden die Provinzen, in denen paramilitärische Organisationen zum Einsatz kommen, vom Ministerrat in der Entscheidungsnummer 9632 deklariert. Zu diesen Provinzen gehören Diyarbakır, Hakkari, Şırnak, Tunceli, Batman, Bingöl, Bitlis, Mardin, Muş, Siirt, Van, Adıyaman, Ağrı, Ardahan, Elazığ, Gaziantep, Iğdır, Kahramanmaraş, Kars, Kilis, Malatya, Şanlıurfa'dır. Zu den Aufgaben dieser paramilitärischen Organisationen zählt neben der Gewährleistung der Ordnung in den Dörfern auch die Bekämpfung des Terrorismus in diesen Gebieten. Die Anwendung dieser Organisationen außerhalb der bürokratischen Kontrolle und ohne Erlaubnis des Gouverneurs in anderen Territorien sorgt für schwerwiegende Probleme innerhalb des Systems.

Diese Organisationen sind meistens der Gendarmerie unterstellt. Sie sind eigentlich als Unterstützung für Gendarmerie und Militär konzipiert. Das Paradoxon liegt hierbei in der Tragweite der Befugnisse, obwohl es sich um eine Instanz handelt, die nicht im öffentlichen System verankert ist. Die Berufung und Entlassung etwa erfolgt nicht nach einheitlichen Kriterien.

Wie deutlich wurde, weist die Struktur der inneren Sicherheit in der Türkei vielfältige Verflechtungen und Paradoxien auf. Einerseits beeinträchtigen diese Verflechtungen und Paradoxien die Effizienz der Tätigkeiten aufgrund von Reibungsverlusten durch territoriale und sektorale Kompetenzkonflikte nachhaltig. Zwar wurde im Bereich der Bekämpfung des Terrorismus das Secretariat of the Supreme Council on Counter Terrorism gegründet, welches dem Untersekretär des Ministerpräsidenten unterstellt ist.<sup>628</sup> Aber diese Organisation ist nicht in der Lage, eine derartige Verflechtung tatsächlich zu überwinden und eine richtige Koordinationsfunktion zu erfüllen. Weiter führen die Redundanzen etwa im Bereich der Personen- und Sachkosten zu unnötigen Zusatzkosten, was die Finanzierung der inneren Sicherheit zusätzlich belastet.

---

<sup>628</sup> Vgl. Justice, Freedom and Security Bilateral Screening with Turkey ... a.a.O., S. 48.

Andererseits erschweren diese Verflechtungen und Paradoxien die demokratische, rechtliche und bürokratische Kontrolle der für die innere Sicherheit zuständigen Instanzen durch Intransparenz und aufgrund der Umgehung der vorgesehenen Kontrollmechanismen.

Ein zusätzliches Problem ist das Militär. Es wird in der Türkei nicht nur als Garant der äußeren Sicherheit, sondern gleichermaßen als Hüter der Regime angesehen. Die Doppelrolle des Militärs wurde zwar durch die partielle Verfassungsänderung 2001 erheblich beschnitten. Die exekutiven Kompetenzen des Generalsekretariats des NSR wurden beschnitten und seine Funktion auf die verfassungsmäßige Beratungsrolle reduziert. Ein hoher ziviler Beamter wurde an die Spitze des Generalsekretariats berufen, die bisher stets von einem Viersternegeneral eingenommen wurde. Die Möglichkeit zum Zugriff des Generalsekretariats auf Unterlagen anderer Ministerien wurde eingeschränkt. Der NSR hat kein Recht mehr, wie vorher ein Mitglied des nationalen Hochschulrates und des nationalen Medienrates zu benennen. Die Staatssicherheitsgerichte wurden geschlossen und ihre Kompetenzen wurden auf die Zivilgerichte übertragen. Alle diese Maßnahmen waren aber nicht genug. Weitere Maßnahmen in diesem Sinne waren erforderlich.<sup>629</sup>

### **3.5.2 Reformen im Bereich der inneren Sicherheit auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft**

Seit Mitte der 1990er Jahre lässt sich ein deutlicher Paradigmenwechsel in der türkischen Sicherheitspolitik erkennen. Ursache hierfür ist vornehmlich die Unfähigkeit der etablierten politischen Institutionen und Akteure, für eine effiziente Lösung der vielfältigen innenpolitischen und wirtschaftlichen Probleme des Landes zu sorgen. Innenpolitisch konnte zwar durch den 28.-Februar-Prozess ein islamischer Einfluss auf die Politik vorerst verhindert werden, dennoch trat an diese Stelle keine überzeugende säkulare Alternativregierung. So wurde die Minderheitsregierung unter Mesut Yilmaz wiederholt von Misstrauensvoten erschüttert, bis sie Ende 1998 von den Koalitionspartnern gestürzt wurde. Doch auch die darauf folgenden Neuwahlen im April 1999 konnten keine stabilisierende Wirkung entfalten, denn auch die neue Regierung befasste sich überwiegend mit den eigenen Interessen der drei Koalitionspartner. Kennzeichnend für die Regierungen in der Zeit zwischen 1996 und 1998 ist vor allem die überaus kurze Amtszeit von jeweils maximal 10 Monaten.<sup>630</sup> So wird etwa

---

<sup>629</sup> Vgl. Kramer, Heinz: Die Türkei im Prozess der „Europäisierung“ ... a.a.O., S. 11.

<sup>630</sup> Vgl. Steinsdorf, Silvia von: Türkei: Sicherheitspolitischer Paradigmenwechsel als Voraussetzung oder Folge des EU-Beitrittswunsches? ... a.a.O., S. 210 f.

angemerkt, dass es den Regierenden offensichtlich lediglich um die persönliche Ehre, die Bedienung der eigenen Klientel, der Bereicherung und den Machterhalt gegangen sei.<sup>631</sup>

Auch unvorhergesehene Ereignisse wie das schwere Erdbeben im August 1999 trugen erheblich zum Verlust des Ansehens der traditionellen kemalistischen Machtelite bei. Besonders durch die Unfähigkeit einer schnellen und effizienten Katastrophenhilfe und das Fehlen eines umfassenden staatlichen Krisenmanagements musste die Regierung erheblich an Sympathie einbüßen. Aber besonders das Militär, das überwiegend mit dem Schutz der eigenen Objekte beschäftigt war anstatt humanitäre Hilfe zu leisten, ließ das aktuelle Konzept der nationalen Sicherheit in einem sehr schlechten Licht erscheinen.<sup>632</sup>

Das Auftreten einer neuen schweren Finanz- und Wirtschaftskrise Ende 2000 machte die Ära der wirtschaftlichen Stabilisierung und Modernisierung endgültig zunichte und erschütterte massiv das Vertrauen der Bevölkerung in die etablierte politische Klasse. So wurden vermehrt Forderungen laut, sich statt auf die Beseitigung von potenziellen islamischen Bedrohungen der inneren Sicherheit zu konzentrieren, eher der realen Bedrohung der ökonomischen und sozialen Sicherheit zu begegnen.<sup>633</sup> Dieser politischen und wirtschaftlichen Dauerkrise konnte allerdings nur durch einen grundlegenden Neuanfang Einhalt geboten werden.<sup>634</sup>

Besonders hinsichtlich der Sicherheitspolitik ist zur Bewältigung der politischen und wirtschaftlichen Probleme ein Paradigmenwechsel notwendig. Während die Gewährleistung der inneren Sicherheit ursprünglich vorgeschoben wurde, um demokratische Reformen zu verhindern, so wird etwa kritisiert, dass die Grundidee des Kemalismus degeneriert ist zu einem Sicherheitsregime, das selber Unsicherheit für seine Bürger hervorbringt, indem es sich intern und extern gegenüber neuen Akteuren und Ideen abschotte.<sup>635</sup> Die überaus enge Verbindung zwischen grundsätzlichen innenpolitischen Reformen und einer Neuorientierung des Sicherheitskonzeptes lässt sich besonders deutlich am Umgang mit der OK und des Terrorismus eindrucksvoll nachweisen.<sup>636</sup>

Die Türkei erlebt seit 2000 eine auf Demokratisierung und Europäisierung gerichtete radikale dauerhafte Transformation in den rechtlichen, politischen und wirtschaftlichen

---

<sup>631</sup> Vgl. Moser, Brigitte/Weithmann, Michael W.: Die Türkei zwischen Europa und dem Nahen Osten ... a.a.O., S. 306.

<sup>632</sup> Vgl. Franz, Erhard: Wie demokratisch ist die Türkei? ... a.a.O., S. 101.

<sup>633</sup> Vgl. Aydın, Mustafa: Securitization of History and Geography ... a.a.O., S. 179.

<sup>634</sup> Vgl. Steinsdorf, Silvia von: Türkei: Sicherheitspolitischer Paradigmenwechsel als Voraussetzung oder Folge des EU-Beitrittswunsches? ... a.a.O., S. 211.

<sup>635</sup> Vgl. Yavuz, M. Hakan: Islamic Political Identity in Turkey, Oxford 2003, S. 265.

<sup>636</sup> Vgl. Steinsdorf, Silvia von: Türkei: Sicherheitspolitischer Paradigmenwechsel als Voraussetzung oder Folge des EU-Beitrittswunsches? ... a.a.O., S. 211.

Bereichen.<sup>637</sup> Seit 2001 wurden einschneidende Maßnahmen im Bereich der türkischen Innenpolitik ergriffen. Das nationale Programm als erstes Reformpaket dient der Umwandlung der Türkei in einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nach Maßgaben der Kopenhagener Kriterien. Durch diese Verfassungsänderung wurden persönliche Rechte und Freiheiten gestärkt, vor allem im Bereich der Meinungs- und Gedankenfreiheit. Außerdem wurde die Dauer von Festnahmen gemäß des EU-Standards auf 4 Tage reduziert, um dem Vorwurf der Folter zu entgehen.

Mit dem zweiten großen Reformpaket wurden im ersten Teil am 6. Februar 2002 weitere Änderungen vorgenommen. Hinsichtlich des türkischen Strafgesetzbuches wurde vor allem die Bestrafung nach europäischer Norm neu geregelt. Die Strafen im Anti-Terrorgesetz wurden neu aufgelistet. Die Staatssicherheitsgerichte wurden abgeschafft und als Schwere Strafrichterhof neu organisiert. Aber auch die Strafprozessordnung wurde entsprechend dem EU-Standard angepasst. Am 26. März 2002 wurde ein zweiter Teil verabschiedet im Bereich der politischen Kriterien hinsichtlich der Gesetze über Parteien, Presse, Vereine, Versammlungen, Demonstrationen, Staatssicherheitsgerichte, Gendarmerie und Provinzialverwaltungen. Weiter wurde der Einfluss der Polizei auf die Organisationen, die nicht der Regierung angehören, reduziert. Am 3. August 2002 wurde der dritte Teil des Anpassungspaketes verabschiedet, der die Todesstrafe außer Krieg oder im drohenden Krieg abschafft, und bereits verhängte Todesstrafen wie im Falle des PKK-Chefs Abdullah Öcalan in lebenslange Haftstrafen umgewandelt. Außerdem wurden Gesetze, die das Erlernen und Sprechen von ethnischen Sprachen und Dialekten bis dahin untersagten, aufgehoben. In diesem Zuge wurden besonders der kurdischen Minderheit weit reichende kulturelle Freiheiten eingeräumt wie etwa Fernseh- und Rundfunkprogramme in eigener Sprache sowie Kurdisch-Unterricht an Privatschulen unter staatlicher Aufsicht. Am 2. Januar 2003 wurde der vierte Teil verabschiedet, der verschiedene Rechtsbestimmungen vorsieht, die sich auf die Bekämpfung von Folter, die Gewährleistung der Meinungs-, Presse- und Vereinsfreiheit sowie die Gestaltung der Haftbedingungen im Polizeigewahrsam beziehen und diese neu regeln. Mit dem fünften Teil vom 23. Januar 2003 wurde der Position des EuGH Rechnung getragen und sie in diesem Sinne erweitert. Der am 19. Juni 2003 verabschiedete sechste Teil erweitert nochmals die Gedanken- und Meinungsfreiheit und nahm Reformen vor, die der Sicherung des individuellen Rechts dienen und die Wahrnehmung der Grundrechte und

---

<sup>637</sup> Vgl. Karaosmanoglu, Ali L.: Globalization and Its Impact on Turkey's Security, in: Karaosmanoglu, Ali L./Tashan, Seyfi (Hrsg.): The Europeanization of Turkey's Security Policy: Prospects and Pitfalls, Ankara 2004, S. 19.

Grundfreiheiten ohne Diskriminierung gewährleisten. Im siebten Teil wurden am 30. Juli 2003 die Meinungs- und Ausdrucksfreiheit sowie der verstärkte Schutz der persönlichen Freiheit und Sicherheit geregelt sowie Gesetzesänderungen zur Prävention von Folter vorgenommen.

Im Zuge der letzten großen Verfassungsreform vom 27. April 2004 wurde die Türkei nochmals in ihren Demokratisierungsbestrebungen den EU-Standards näher gebracht.

Die Reformen bestehen allerdings nicht nur aus den bisher durchgeführten und geplanten gesetzlichen Änderungen, sondern auch in weiteren Projekten zur Transformation der inneren Sicherheit in der Türkei. Alle diese Projekte werden finanziell von der EU unterstützt. Ziel dieser finanziellen Unterstützungen ist es, die Kandidatenländer in ihrem EU-Prozess zu unterstützen und diese dem EU-Standard anzunähern. Zwei Drittel dieser finanziellen Hilfen wurden zur Anpassung der Gesetze und der Institutionen genutzt. Diese Finanzhilfen spielen eine Katalysator-Rolle bei der Transformation. 11 % dieser Hilfen wurden für Veränderungen im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eingesetzt. All diese Projekte werden entweder für die Prozesse oder für Investitionen genutzt. Bei der Prozesshilfe liegt der EU-Beitrag bei 100 %, während bei den Investitionen der EU-Beitrag 75 % beträgt, mit 25 % Eigenbeteiligung.

All diese finanziellen Mittel werden im Rahmen von Twinning-Mechanismen gesteuert. Die Projekte im Rahmen der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts werden vom Amt der äußeren Angelegenheiten und Koordination im Innenministerium koordiniert. Dieses Gremium hat am 29. April 2008 zum 5. Mal getagt. Diese Projekte werden in zwei Weisen durchgeführt, einmal durch direkte Kooperationen mit EU-Institutionen und einmal im Rahmen einer indirekten Kooperation über die Mitgliedsländer. Hier wurden das Türkisch-Griechische EU-Komitee, die Türkisch-Französischen EU-Beziehungen, das englische PACE-Projekt und das niederländische MATRA-Projekt ins Leben gerufen.

Bis Ende 2007 wurden in Bezug auf die innere Sicherheit insgesamt 28 Projekte mit dem Budget von etwa 173.957.000 Euro umgesetzt. Zu diesen Projekten hat die EU insgesamt einen finanziellen Beitrag von etwa 144.839.125 Euro geleistet. Darüber hinaus wurden diese Projekte ebenfalls national gefördert mit einer Summe von etwa 29.117.875 Euro. Anschließend werden die verwendeten Daten der folgenden Tabelle nochmals detailliert themenspezifisch erläutert.

Außerdem wurden im MATRA-Projekt Maßnahmen zur Gestaltung der inneren Sicherheit ergriffen. Hierzu zählen die Einführung eines gemeinsamen Notrufsystems mit einem Budget

von 500.000 Euro und die Unterstützung des Amtes für Interpol-Europol-Sirene mit einem Budget von 450.000 Euro.

**Abb. 22: Twinningprojekte in Bezug auf die innere Sicherheit in der Türkei und die Beiträge der Parteien in Euro**

Name des Projektes	Jahr	EU-Beitrag	Türkischer Beitrag	Insgesamt	Projektleiter
Entwicklung der Verhörmethoden und Verhörräume	2002	2.044.000	232.500	2.276.500	TNP
Entwicklung der Grenzverwaltungsstrategie	2002	807.000	-	807.000	Innenministerium
Entwicklung der Einwanderungs- und Asylstrategie	2002	807.000	-	807.000	TNP
Gründung nationaler Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht	2002	1.350.000	50.000	1.400.000	TNP
Stärkung der Bekämpfung der OK	2002	1.493.000	117.500	1.610.500	TNP
Stärkung der Bekämpfung der Geldwäsche	2002	7.750.000	1.500.000	9.250.000	MASAK
Entwicklung der Transparenz bei polizeilichen Tätigkeiten sowie Erhöhung der Effizienz und Effektivität	2003	2.521.000	59.000	2.580.000	TNP
Stärkung der Polizeikapazitäten bei der Strafverfolgung	2003	5.236.000	1.200.000	6.436.000	TNP
Stärkung der Kapazitäten der Institutionen zur Bekämpfung des Menschenhandels	2003	1.200.000	-	1.200.000	TNP
Bekämpfung der Geldwäsche und der Finanzierung des Terrorismus sowie der Kriminalität	2003	2.057.000	277.000	2.334.000	TNP
Stärkung der nicht-staatlichen Organisationen	2004	6.019.000	1.108.000	7.127.000	Innenministerium
Durchführung der Reformen im Bereich der Menschenrechte	2004	5.392.500	68.500	5.461.000	Innenministerium
Modernisierung der Gendarmerie	2004	2.082.500	-	2.120.000	Gendarmerie
Entwicklung der Grenzpolizei	2004	1.840.000	-	1.840.000	TNP



Stärkung der Verwaltung, des Schutzes und des Rechtes für Kinder	2004	6.041.000	-	6.041.000	Gendarmerie
Verbesserung des Anzeigesystems und Gründung einer Anzeigebewertungskommission	2005	1.600.000	-	1.600.000	Innenministerium
Gründung des Informationssystems im Asylbereich	2006	9.793.250	2.257.750	12.051.000	TNP
Bekämpfung von Patentverstößen	2006	1.332.500	177.500	1.510.000	TNP
Ausbildung der Gendarmerie zur Verbesserung der Menschenrechte	2006	1.773.125	174.375	1.947.500	Gendarmerie
Gründung von Frauenhäusern	2006	8.110.000	2.250.000	10.360.000	Innenministerium
Schaffung ziviler Kontrolle des Sektors der inneren Sicherheit	2006	3.000.000	-	3.000.000	Innenministerium
Verbesserung der Bekämpfung des Drogenhandels im Zuständigkeitsbereich der Gendarmerie	2006	3.232.500	217.500	3.450.000	Gendarmerie
Unterstützung der Bekämpfung von Menschenhandel	2006	3.000.000	-	3.000.000	TNP
Teilnahme der Türkei und Kroatien an der EMCDDA	2006	250.000	-	250.000	TNP
Unterstützung von Flüchtlingen bei der Rückführung	2007	15.000.000	4.500.000	19.500.00	TNP
Gründung von Flüchtlingslagern	2007	47.100.000	15.300.000	62.400.000	TNP
Unterstützung der nationalen Beobachtungsstelle für Drogen	2007	1.923.000	-	1.923.000	TNP
Entwicklung einer Strategie zur neuen integrierten Grenzverwaltung	2007	9.834.750	1.128.250	10.963.000	Innenministerium
INSGESAMT		144.839.125	29.117.875	173.957.000	

Quelle: Eigene Darstellung nach den Daten vom türkischen Generalsekretariat der EU

Mit all diesen Projekten erhält die Türkei eine institutionelle, technische und informationelle Unterstützung, anhand derer die Strategien und Aktionspläne vorbereitet werden, um die gesetzlichen und justiziellen Regelungen an die EU-Standards anzupassen.

### **3.6 Außendimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts der EU und die Prioritäten der Türkei**

#### **3.6.1 Herausforderungen der EU und die Rolle der Türkei**

Wie bereits im vorangegangenen Kapitel erläutert wurde, konnte für die EU eine Relevanzverschiebung von der äußeren Bedrohung der Sicherheit zu einer inneren Bedrohung beobachtet werden. Eine solche Relevanzverschiebung konnte auch in der Türkei beobachtet werden. Der ehemalige Feind Sowjetunion existiert nicht mehr, im Rahmen der EU-Erweiterung sind auch Griechenland und Bulgarien keine Bedrohung mehr, ebenso der Nah-Ost-Konflikt ist aber ein relevanter Faktor für den Import von Kriminalität und Terrorismus. An die Stelle der Bedrohung von außen tritt demnach auch in der Türkei die Bedrohung von innen durch schwerwiegende Kriminalität. Darüber hinaus ist auch die Türkei weiterhin durch OK, Terrorismus, zerfallende Staaten, regionale Konflikte und Massenvernichtungswaffen bedroht, ebenso wie die EU.

Hinsichtlich des Terrorismus ist die Türkei besonders gefährdet durch die Nähe zum Irak. Ein deutliches Zeichen für diese wahrgenommene Bedrohung ist die Blitzinvasion zu Beginn 2008, die als primäres Ziel die Zerschlagung terroristischer Organisationen im Irak hatte. In Bezug auf die OK ist die Türkei durch ihre geostrategische Lage ein wichtiges Transitland. So sind der Balkanraum, der Nahe Osten und der Schwarzmeerraum die kritischen Regionen im Hinblick auf Drogenhandel, Menschenhandel und Waffenschmuggel. Nach offiziellen Angaben des CIA Fact Book ist die Türkei "key transit route for Southwest Asian heroin to Western Europe and, to a lesser extent, the US - via air, land, and sea routes; major Turkish and other international trafficking organizations operate out of Istanbul; laboratories to convert imported morphine base into heroin exist in remote regions of Turkey and near Istanbul; government maintains strict controls over areas of legal opium poppy cultivation and over output of poppy straw concentrate; lax enforcement of money-laundering controls".<sup>638</sup> Diese bekannten Missstände werden durch die EU versucht zu beheben, doch ohne bilaterale Kooperation mit der Türkei kann die EU den illegalen Verkehr nicht ausreichend kontrollieren.<sup>639</sup> 2005 etwa wurden in der gesamten EU 8.979 kg Heroin durch die europäischen Sicherheitskräfte sichergestellt, während allein in der Türkei 8.195 kg

---

<sup>638</sup> Vgl. Illicit drugs on the World Fact Book of CIA (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2086.html> – gelesen am 1.1.2008).

<sup>639</sup> Vgl. Lacinier, Sedat: Possible Impacts of Turkey's Full Membership to EU's Foreign Policy ... a.a.O., S. 40.

Heroin sichergestellt wurden.<sup>640</sup> Dieses Missverhältnis macht die Bedeutung der Türkei als Transitland für Drogenschmuggel in die EU deutlich.

Auch durch zerfallende Staaten droht der Türkei zunehmend ein Import von Instabilität aus den umgebenden Nachbarstaaten. Die NATO erklärt deutlich, dass ein überwiegender Anteil der gefährdeten Konfliktregionen in unmittelbarer Nähe zur Türkei liegen wie etwa aktuell die Konflikte im Kosovo, Kaukasus (Azerbaidjan, Georgien und Armenien) und im Iran. Die Türkei liegt im Zentrum eines Interessendreiecks, gebildet aus dem Balkan, der Kaspischen Region und dem Nahen Osten, das inzwischen auch eine Schlüsselrolle für die Stabilität Europas spielt.<sup>641</sup> Deswegen, und da die Türkei den Zugang zu diesen ein enormes machtpolitisches Potenzial enthaltenden Gebieten kontrollieren kann, spielt die Neutralität und West-Orientierung der Türkei eine wichtige Rolle bei der Politik in dieser Region.<sup>642</sup> Daher muss die Türkei ebenfalls neben einer Orientierung in Richtung EU auch eine Orientierung in Richtung Kaukasus und Nahen Osten vornehmen. Parallel dazu erörtert Schultz die geographische Lage der Türkei aus europäischer Perspektive und er hat die Türkei mit Hilfe verschiedener Geographen nach den Naturbesonderheiten klassifiziert. Er betont auch wie Alfred Kirchhoff,<sup>643</sup> dass „jeder Erdteil ein großes Naturgebiet ist, in dem jedes Land zugleich abhängig vom Ganzen ist und das Ganze beeinflusst“.<sup>644</sup> Klein sieht das Ressourcenmanagement in diesem Sinne als Herz des Friedensprozesses.<sup>645</sup> Wenn auch wie von Hettner<sup>646</sup> der lange Gebrauch der geheiligten Gewohnheit der Dreiteilung der Alten Welt nicht als logisch betrachtet wird, bestehen viele wissenschaftliche Auffassungen zur Begrenzung des Naturgebietes, in dem die Türkei steht. Die gemeinsame Auffassung ist, dass die Naturgrenzen der Türkei sich bis zu den Gebieten von Europa, dem Kaukasus und dem Nahen Osten erstrecken. Die Türkei stellt damit einen Kreisverteiler dar, wie Johann Georg Kohl die arabisch, babylonisch-syrisch-kleinasiatische Ländermasse als eine vierfach mit Europa, Asien und Afrika verwachsene sowie als eine Mittel- und Übergangswelt zwischen

---

<sup>640</sup> Vgl. Turkish Report on Drugs and Organized Crime 2006 ([http://www.kom.gov.tr/Tr/Dosyalar/Dosyalar/2006\\_Ingilizce.zip](http://www.kom.gov.tr/Tr/Dosyalar/Dosyalar/2006_Ingilizce.zip) – gelesen am 15.1.2008).

<sup>641</sup> Vgl. Seufert, Günter: Keine Angst vor den Türken!, in: Leggewie, Claus (Hrsg.): Die Türkei und Europa, Frankfurt am Main 2004, S. 75.

<sup>642</sup> Vgl. Öztürk, Asiye: Das Entstehen eines Macht-Dreiecks, in: APuZ B 33-34/2004, S. 25.

<sup>643</sup> Vgl. Kirchhoff, Alfred: Europa im allgemeinen, in: Kirchhoff, Alfred (Hrsg.): Länderkunde des Erdteils Europa, Wien 1887, S. 9-87.

<sup>644</sup> Schultz, Hans-Dietrich: Die Türkei: (k) ein Teil des geographischen Europas, in: Leggewie, Claus (Hrsg.): Die Türkei und Europa, Frankfurt am Main 2004, S. 39-57.

<sup>645</sup> Vgl. Klein, Axel: Turbulentes Horn von Afrika: Politische Regime im Übergang, in: Debiel, Tobias (Hrsg.): Der zerbrechliche Frieden, Bonn, Dietz 2002, S. 241-248.

<sup>646</sup> Vgl. Hettner, Alfred: Die außereuropäischen Erdteile, Leipzig; Berlin 1926, S. 12.

allen drei Weltteilen beschrieben hat.<sup>647</sup> Solange die Türkei eine Position als Außenseiter in den Konflikten erhalten kann, kann sie weiterhin als Botschafter für Friedensprozesse dienen. Wird sie jedoch in die bestehenden Konflikte hineingezogen, ist eine solche Vermittlung und Intervention nicht länger möglich. Aus eben diesem Grund hat die Türkei die bisherigen Bemühungen der USA zu einem Kriegsbeitritt im Irak konsequent abgelehnt. Gelänge das Experiment der Demokratieverankerung in der Türkei, ginge davon eine ungleich attraktivere Vorbildwirkung im Nahen Osten, darüber hinaus in der muslimischen Welt überhaupt aus, als von den Demokratisierungssillusionen des amerikanischen Präventivkriegs im Irak.<sup>648</sup> „Europa muss diese strategische Schlüsselstellung im eigenen Sicherheitsinteresse nutzen und darf sie weder vernachlässigen noch aufgeben, was bedeutet, sie anderen zu überlassen“.<sup>649</sup>

Auch die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen nimmt für die Türkei durch die aktuellen Entwicklungen im Iran deutlich zu. Außerdem wird in einem gesonderten Amtsblatt<sup>650</sup> als Herausforderung angeführt, dass davon auszugehen ist, dass die illegale Zuwanderung nach Europa anhalten dürfte, weshalb die EU einen umfassenden Ansatz entwickeln muss, der sich mit Fragen der Zulassung, Integration, Ursachen der Migration und den Auswirkungen auf die Herkunfts- und Transitländer befasst. Weiterhin wird vermerkt, dass im Rahmen einer zunehmend globalisierten Wirtschaft das Bedürfnis nach Rechtssicherheit und Vorhersagbarkeit für grenzüberschreitende Transaktionen steigt, wodurch die Situation von Unternehmen und Bürgern in Europa erleichtert und der weltweite Schutz von Kindern deutlich verbessert werden kann.

### **3.6.2 Gemeinsame Ziele der EU und der Türkei**

Zu den erklärten Zielen der EU im Rahmen der Außendimensionen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts<sup>651</sup> zählt vor allem die Verbreitung der gemeinsamen Werte Freiheit, Sicherheit und Recht in Drittländern. Unabhängig davon handelt es sich bei diesen Werten auch in der Türkei um aktuelle Themen der politischen Diskussion. Auf der einen Seite stehen die volksmotivierte und gewählte Regierung mit dem Ziel der Stärkung der

---

<sup>647</sup> Vgl. Kohl, Georg Johann: Der Verkehr und die Ansiedlungen der Menschen in ihrer Abhängigkeit von der Gestaltung der Erdoberfläche, Dresden/Leipzig 1841, S. 295.

<sup>648</sup> Vgl. Wehler, Hans-Ulrich: Verblendetes Harakiri. Der Türkei-Beitritt zerstört die EU, in: APuZ 33-34/2004, S. 6.

<sup>649</sup> Rühl, Lothar: Zur Problematik eines EU-Beitritts der Türkei, in: Reiter, Erich (Hrsg.): Sicherheitspolitische und strategische Aspekte eines Beitritts der Türkei zur Europäischen Union, Wien 2006, S. 18.

<sup>650</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission – Eine Strategie für die Außendimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, vom 12.10.2005, in: KOM (2005) 491 endgültig.

<sup>651</sup> Vgl. Ebda.

Freiheiten in der Türkei, auf der anderen Seite befinden sich die ernannten bürokratischen und militärischen Mächte mit dem Ziel, die Sicherheit durch bestehende Traditionen zu gewährleisten. Die letzten Anklageerhebungen gegen verschiedene politische Akteure - unter anderem den Staatspräsidenten - durch die Staatsanwaltschaft stellt die Unabhängigkeit des Rechts stark in Frage. Während die EU die Bekämpfung der OK durch Förderung der Beziehungen zwischen den Mitgliedsstaaten und auch mit den Nachbarstaaten vornimmt, kann auch in der Türkei eine solche Bestrebung nachgewiesen werden durch die vielfältigen bilateralen Abkommen mit den unmittelbaren Nachbarstaaten, wie oben bereits ausführlich beschrieben wurde.

Ein weiteres Ziel besteht in der Entwicklung effizienter Asylsysteme zum Schutz von Flüchtlingen in der gesamten Welt. Wie im Zusammenhang mit den Instrumenten detailliert erörtert wurde, hat die Türkei bereits die Grundsteine für solche Asylsysteme gelegt.

Zur Konsolidierung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts weist die EU besonders auf die Bedeutung der Förderung von Rechtsstaatlichkeit außerhalb der Grenzen der EU hin. Die jüngsten Reformpakete der Türkei reflektieren diese besondere Bedeutung und dienen vornehmlich der Erreichung der europäischen Normen der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in der Türkei. Auch die Menschenrechte werden von der EU besonders respektiert, wie oben bereits detailliert untersucht wurde. Die Fortschritte in der Türkei im Bereich der Menschenrechte sind daher auf die Bemühungen der EU zurückzuführen.

Das Erfolgskonzept der regionalen Zusammenarbeit innerhalb der EU zur Problemlösung hat sich auch in der Türkei mittlerweile etabliert. So wurde etwa im Bereich des Menschenhandels die Kooperation mit den ehemaligen sowjetischen Ländern und im Bereich des Drogenhandels mit den europäischen Ländern gefördert, was bereits zu ersten erfreulichen Ergebnissen geführt hat. Parallel zu den Bestrebungen der EU konnte die Türkei auch im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit bereits Erfolge in den Bereichen der OK und des Drogenhandels verbuchen. Im Bereich der Terrorismusbekämpfung ist die Türkei ebenfalls in Afghanistan aktiv.

Durch die verstärkte polizeiliche Zusammenarbeit und durch den Aufbau von Kapazitäten konnten bereits bei kontrollierten Lieferungen erhebliche Verbesserungen bei der Beschlagnahmung von Rauschgift und Schwarzgeld erzielt werden. So werden zwischen 1997 und 2006 insgesamt 118 kontrollierte Lieferungen beschlagnahmt.<sup>652</sup>

---

<sup>652</sup> Vgl. Turkish Report on Drugs and Organized Crime 2006 ... a.a.O.

### **3.6.3 Gemeinsame kriminelle Probleme und die getroffenen Maßnahmen**

Im Rahmen der Außendimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes werden ebenfalls die Menschenrechte, die Stärkung der Institutionen und verantwortungsvolle Staatsführung sowie Migration, Asyl und Grenzverwaltung aber auch Terrorismusbekämpfung und OK in dieser Arbeit als Problematiken angeführt. Die Problematiken werden allerdings lediglich aus der kriminellen Perspektive erörtert. Für diese Arbeit wird allein auf die Bedrohung durch den Terrorismus abgestellt. Besonders die historische Entwicklung der Bedrohung durch Terrorismus wird zu einem späteren Zeitpunkt im Zusammenhang noch näher erläutert. Allerdings muss bereits an dieser Stelle betont werden, dass Terrorismus grundsätzlich die wesentlichste potenzielle Bedrohung für die Türkei darstellt.

An dieser Stelle konzentriert man sich auf die andere kriminelle Bedrohung sowie auf die OK und illegale Einwanderung. Artikel 220 des Türkischen Strafgesetzbuches befasst sich mit der „Gründung von Organisationen zum Zwecke der Ausübung von kriminellen Handlungen“, in dem folgendes festgehalten wird: Diejenigen Personen, die eine Organisation gründen oder leiten mit der Absicht, Handlungen zu vollziehen, die nach dem Gesetz als Straftaten definiert sind, sollen mit Haftstrafen zwischen zwei und sechs Jahren bestraft werden, wobei die Struktur der Organisation, Mitgliederzahl und Ausstattung geeignet sind, die beabsichtigten Straftaten durchzuführen. Eine Organisation umfasst hierbei mindestens drei Mitglieder.

Zu den hier behandelten Arten der OK zählen Drogenhandel, illegale Einwanderung, Menschenhandel, Waffenschmuggel, Geldwäsche und Finanzkriminalität. Im Folgenden wird die zunehmende Bedrohung im Bereich des Drogenhandels an den Beispielen von Heroin, Opium und Kokain verdeutlicht. Selbst Anfang der 1990er Jahre stritten Politiker, Militär und Polizeiführung ab, dass in der Türkei eine nennenswerte OK existiere. Es wurde lediglich eingeräumt, dass es schlimmstenfalls einige kriminelle Banden gäbe, die allerdings von der Polizei unter Kontrolle gehalten werden könnten.<sup>653</sup> Nur durch einen Zufall erfuhr die Öffentlichkeit 1996 durch einen Autounfall von der Verbindung eines Parlamentsabgeordneten und eines hohen Polizeioffiziers mit einem seit Jahren gesuchten Schwerekriminellen. Darauf folgte eine umfassende Diskussion über OK und die Rolle der

---

<sup>653</sup> Vgl. Öztürk, Bahri: Türkei, in: Gropp, Walter/ Huber, Barbara (Hrsg.): Rechtliche Initiativen gegen organisierte Kriminalität, Freiburg im Breisgau 2001, S. 844.

politischen Klasse in den privaten Medien,<sup>654</sup> die durch das Erdbeben von 1999 nochmals an Aktualität gewann. Durch das Erdbeben wurde deutlich, dass die enormen Gebäudeschäden nur durch eine massive Missachtung von Bauvorschriften zu erklären waren, die auf kriminelle Kartellabsprachen zwischen der staatlichen Bauaufsicht und den Bauunternehmern hindeuteten.<sup>655</sup>

Obwohl die herausragendste Form der OK in der Türkei mit dem Drogenhandel verbunden ist,<sup>656</sup> wurde vor fünf Jahren (2002) diese Form OK noch als geringe Bedrohung eingestuft, zumal etwa im Jahr 2002 in der Türkei lediglich 2.535 kg Heroin sichergestellt wurden und im Vergleich dazu in der EU 9.209 kg Heroin. Die Entwicklung in den folgenden fünf Jahren ist allerdings erschreckend, wenn man sich vor Augen führt, dass in relativ kurzer Zeit bis 2007 in der EU das Ausmaß des sichergestellten Heroins leicht gesunken ist, während in der Türkei beinahe 9.000 kg Heroin sichergestellt wurden. Allerdings ist dies kein Indikator nur für eine Steigerung der Effizienz der türkischen Behörden, sondern auch ein Hinweis auf die Zunahme der Produktion von Drogen in den Nachbarländern wie etwa Afghanistan. So belegen die offiziellen Zahlen, dass noch 2001 in Afghanistan die illegale Anbaufläche für die Opiumherstellung gerade mal 7.606 h betrug und ein Produktionsvolumen von 185 t hervorbrachte, während 2006 die illegale Anbaufläche sich auf 165.000 h und ein Produktionsvolumen von 6.100 t Opium massiv erhöhten.<sup>657</sup>

Dies geht einher mit den zunehmenden Hinweisen der zuständigen Behörden, dass die OK mittlerweile ein ähnliches Ausmaß an Bedrohung angenommen hat wie der Terrorismus. Ein weiterer Hinweis darauf sind die Daten über polizeiliche Operationen zur Bekämpfung des Heroins, wobei 399 Operationen im Jahr 2002 geführt wurden, und bereits 678 polizeiliche Operationen im Jahr 2006, wobei sich die Zahl der Verdächtigen ebenfalls von 1.082 im Jahr 2002 auf 1.905 im Jahr 2006 nahezu verdoppelt hat. Allerdings ist die Türkei nicht nur ein Transitland für den Drogenhandel, sondern gehört auch zu den Abnehmern von Kokain. So wurden zur Bekämpfung von Kokain 50 Operationen im Jahr 2002 durchgeführt, und bereits 192 polizeiliche Operationen im Jahr 2006, wobei sich die Zahl der Verdächtigen ebenfalls von 140 im Jahr 2002 auf 518 im Jahr 2006 mehr als verdreifacht hat. Die Hauptproduktionsstätten für Kokain liegen in Bolivien, Kolumbien und Peru; die Drogen

---

<sup>654</sup> Vgl. Mutlu, Kayhan: Demokratisierung und organisiertes Verbrechen in der Türkei, in: Edelbacher, Maximilian (Hrsg.): Organisierte Kriminalität in Europa. Die Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität, Wien 1998, S. 267.

<sup>655</sup> Vgl. Moser, Brigitte/Weithmann, Michael W.: Die Türkei zwischen Europa und dem Nahen Osten ... a.a.O., S. 314.

<sup>656</sup> Vgl. Mutlu, Kayhan: Demokratisierung und organisiertes Verbrechen in der Türkei ... a.a.O., S. 260.

<sup>657</sup> Vgl. Turkish Report on Drugs and Organized Crime 2006 ... a.a.O.

werden allerdings in alle Welt verbreitet. Dies sind nur beispielhafte Daten, die allerdings auch für andere Drogen gültig sind. Während in 2005 11.979 Verdächtige wegen Drogendelikten aller Art festgenommen wurden, wurden 2006 bereits 17.127 Verdächtige festgenommen, was einer Erhöhung von 42,9 % entspricht. Das Ausmaß der Bedrohung durch OK hat zu der Überzeugung geführt, dass dieser nur durch polizeiliche Zusammenarbeit Einhalt geboten werden kann. Durch eine derartige Zusammenarbeit konnten etwa in Deutschland im Jahr 2006 insgesamt 66 kg Heroin und über 2 kg Kokain sichergestellt werden. In Holland konnten sogar 1.210 kg Heroin, in England 134 kg und in Italien 105 kg Heroin durch die Zusammenarbeit sichergestellt werden. Sämtliche Zusammenarbeiten konzentrieren sich überwiegend auf die Bekämpfung von Heroin, wodurch innerhalb der EU über 1.300 kg Heroin sichergestellt werden konnten, was etwa 15 % des Gesamtvolumens der Sicherung von Heroin innerhalb der EU ausmacht. Diese Zusammenarbeit wird in dem regelmäßigen Bericht 2007 über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt folgendermaßen dokumentiert: Im Bereich der Drogenbekämpfung wurden Fortschritte erzielt. Eine nationale Strategie wurde im November 2006 in Übereinstimmung mit der EU Drogenstrategie und dem EU-Drogenaktionsplan 2005-2012 übernommen. Eine Vielzahl erfolgreicher Operationen wurde von der Türkischen Nationalpolizei in Kooperation mit Mitgliedsstaaten und anderen Ländern durchgeführt. Eine maßgebliche Anzahl von Beschlagnahmungen wurden durchgeführt und gemeinsame Aktionen für kontrollierte Lieferungen fortgeführt.<sup>658</sup>

Aufgrund der Bedeutung der Türkei als Transitland ist sie einen wichtigen Partner für die Bekämpfung des transnationalen Drogenhandels, wie die vorangestellten Daten eindeutig belegen. Die jährlichen Berichte der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCCDA) unterstützen auch die oben erwähnten Daten. Diese Berichte handeln von der Harmonisierung zwischen den europäischen Staaten. Nach den Daten des Berichts 2007 gibt es kein großes gesetzliches und strategisches Defizit zwischen der Türkei und anderen europäischen Staaten.<sup>659</sup> Während der Aktualisierungsarbeiten für die Fünf-Jahres-Strategie der Jahre 2003-2008 wurde betont, dass die nationale Strategie der Türkei an die EU-Strategie für Suchtmittel angepasst werden sollte. Innerhalb dieses Rahmens wurde das „Projekt für die Gründung der Türkischen Nationalstelle für die EMCCDA und die

---

<sup>658</sup> Vgl. Turkish Report on Drugs and Organized Crime 2006 ... a.a.O.

<sup>659</sup> Vgl. Jahresbericht 2007 von EMCDDA – Stand der Drogenproblematik in Europa ([http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att\\_42156\\_DE\\_TDAC07001DEC.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_42156_DE_TDAC07001DEC.pdf) – gelesen am 28.4.2008).



Entwicklung und Implementation einer nationalen Strategie für Suchtmittel“ ins Leben gerufen, um die oben genannten Bestimmungen zu erfüllen.

Die Datenerhebung wurde durchgeführt von den institutionellen und Provinzstellen in der Türkei. Die von der Türkei genutzten Instrumente der Datenerhebung wurden mit den Instrumenten der EMCDDA harmonisiert. In diesem Zusammenhang wurde ein Twinning-Projekt mit der EU durchgeführt. TUBIM (Türkische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht) wurde für die EMCDDA als Abteilung des TADOC (Türkische internationale Akademie gegen Drogen und OK) etabliert. Die Förderung des rechtlichen Status des genannten Centers wird weiter fortgeführt.<sup>660</sup>

Im Rahmen der Gründung einer nationalen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht wurden die erforderlichen Maßnahmen in einem Projekt realisiert. Dazu hat die EU 1.350.000 Euro zu diesem Projekt beigesteuert, während sich der nationale Beitrag auf 50.000 Euro belief. Außerdem wurden im Rahmen der Unterstützung der nationalen Beobachtungsstelle für Drogen weitere Maßnahmen in einem Projekt realisiert, das die EU mit 1.923.000 Euro förderte ohne nationalen Beitrag. Die Maßnahmen sind nicht auf die Polizei beschränkt. Im Rahmen der Bekämpfung des Drogenhandels im Zuständigkeitsbereich der Gendarmerie wurden die erforderlichen Maßnahmen in einem Projekt realisiert. Es werden von der EU mit 3.232.500 Euro diesem Projekt bezuschusst, während sich der nationale Beitrag auf 217.500 Euro belief.

Eine weitere enorme Bedrohung für die Türkei ist der transnationale Waffenschmuggel. Während die Massenware aus dem Irak in die Türkei geschleust wird, werden im nördlichen Teil der Türkei die Waffen selber handgefertigt. Die Munition für die geschmuggelten Waffen stammt in der Regel aus Europa. Während in 2006 in der Türkei insgesamt 60 illegale handgefertigte Waffen sichergestellt wurden, wurden 899 Waffen aus der Massenproduktion beschlagnahmt. Und weiter ist anzumerken, dass diese Zahlen seit 2006 zunehmend ansteigen und gleichermaßen auch die daraus resultierende Bedrohung immer weiter zunimmt. Während 2002 insgesamt 237 Waffen beschlagnahmt wurden, stieg diese Anzahl bis 2006 auf insgesamt 1.242 beschlagnahmte Waffen an, wovon über 90 % der Waffen aus dem Irak stammen. Dies ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass ein zerfallender Staat wie der Irak eine enorme Relevanz für den Fortbestand der inneren Sicherheit in den Nachbarländern besitzt. Während die Türkei zum Teil auch als Transitland für den Waffenschmuggel nach Europa fungiert, ist sie andererseits auch einen Abnehmer für

---

<sup>660</sup> Vgl. Justice, Freedom and Security Bilateral Screening with Turkey ... a.a.O., S. 10-11.

Munition aus Europa. Um den Erwerb und Besitz von Waffen nach dem europäischen Standard (Richtlinie 91/477/EWG des Rates vom 18. Juni 1991) zu kontrollieren, wurde ein Anpassungsgesetz vorbereitet, welches aber 2008 noch nicht beschlossen wurde.

Im Rahmen der Stärkung der Bekämpfung der OK wurden die erforderlichen Maßnahmen in einem Projekt realisiert. Hierzu hat die EU 1.493.000 Euro diesem Projekt, während sich der nationale Beitrag auf 117.500 Euro belief.

Während ein Wohlstandsgefälle grundsätzlich zu einem Migrationsbedürfnis führt, aber eine legale Einwanderung oftmals für viele nicht möglich ist, bleibt als letzte Chance häufig nur die illegale Einwanderung mit Hilfe krimineller Organisationen. „'Smuggling of migrants' shall mean the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident".<sup>661</sup>

Artikel 79 des Türkischen Strafgesetzbuches befasst sich mit der illegalen Einwanderung und definiert sie als direkten oder indirekten Transport von Personen auf illegalem Weg zu Zwecken des Profits.

Diese kriminellen Organisationen nutzen allerdings mittlerweile oftmals die Transporte, um die illegalen Migranten zu kriminalisieren. Generell ist die Türkei nicht nur Ursprungs- oder Transitland der illegalen Einwanderung in die europäischen Länder, sondern ebenfalls Endland für illegale Einwanderung aus den umliegenden Nachbarstaaten. Im Zeitraum von 1995 bis 2007 betrug die Anzahl illegaler Einwanderer in die Türkei 696.414, während die Zahl der Organisatoren 8.367 betrug. Über 8 Prozent der illegalen Einwanderer, die in der Türkei festgenommen wurden, wollen in der Türkei bleiben.<sup>662</sup> Ein möglicher EU-Beitritt der Türkei kann eine Verschiebung dahingehend bewirken, dass die Türkei durch höheren Wohlstand nicht mehr länger Ursprungs- oder Transitland der illegalen Einwanderung ist, sondern lediglich noch Endland. Die bereits getroffenen Reformen in der Türkei zeigten bereits die Wirkungen, da etwa 2004 noch 61.228 illegale Einwanderer in der Türkei festgenommen wurde, während bereits in 2006 die Zahl auf 51.983 illegale Einwanderer gesunken ist. So wurden bereits mit Syrien, Griechenland, Kirgisien, Rumänien und der Ukraine Deportationsabkommen unterzeichnet, aber die Türkei steht auch mit vielen weiteren Ländern wie China oder einigen arabischen und afrikanischen Ländern in Verhandlung über weitere Abkommen. Während die Türkei im Begriff ist, die europäischen Bestimmungen für

---

<sup>661</sup> Protocol against the smuggling of migrants by land, sea and air supplementing the United Nations convention against transnational organized crime, Art. 3.

<sup>662</sup> Vgl. Özcan, Mehmet: Turkey's Possible Influences on the Internal Security the European Union, in: Lacinier, Sedat/Özcan, Mehmet/Bal, Ihsan: European Union with Turkey, Ankara 2005, S. 118-119.

legale Einwanderung umzusetzen, wurden dennoch die geografischen Beschränkungen aus dem Genfer Vertrag von 1951 nicht aufgehoben, wodurch die Einwanderung auf europäische Staaten beschränkt bleibt, um eine Massenflucht aus den umliegenden nicht-europäischen Ländern zu verhindern. Um diese geografischen Beschränkungen aufzuheben, forderte die Türkei bereits personelle, finanzielle und technische Unterstützung von der EU.<sup>663</sup> Im Rahmen der Entwicklung der Einwanderungs- und Asylstrategie wurden die erforderlichen Maßnahmen in einem Projekt realisiert. Es wurde von der EU 807.000 Euro finanziert ohne weiteren nationalen Beitrag. Im Rahmen des Informationssystems im Asylbereich wurden die weiteren Maßnahmen in einem Projekt realisiert. Dieses Projekt förderte die EU mit 9.793.250 Euro, während sich der nationale Beitrag auf 2.257.750 Euro belief. Außerdem wurden im Rahmen der Unterstützung von Flüchtlingen bei der Rückführung die erforderlichen Maßnahmen in einem Projekt realisiert, das von der EU mit 15.000.000 Euro diesem Projekt unterstützt wurde, während sich der nationale Beitrag auf 4.500.000 Euro belief. Im Rahmen der Gründung von Flüchtlingslagern wurden die weiteren Maßnahmen in einem Projekt realisiert. Die EU brachte dafür 47.100.000 Euro auf, während sich der nationale Beitrag auf 15.300.000 Euro belief.

Außerdem wurde ein Anpassungsgesetz zu EU-Normen sowie zur Richtlinie 2003/9/EG des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedsstaaten und zur Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedsstaaten zur An- und Aberkennung der Flüchtlings-status vorbereitet, welches aber noch nicht beschlossen wurde.

Im Bereich des Menschenhandels ist die Türkei ein Endland. Allerdings muss hierbei der Menschenhandel von der illegalen Einwanderung abgegrenzt werden. Beim Menschenhandel wird nicht ausschließlich der Transport in das Ausland vorgenommen, sondern darüber hinaus werden die Menschen zusätzlich ausgebeutet. Daher wird der Menschenhandel im Zusatzprotokoll von der Palermo-Konvention (Art. 3a) folgendermaßen definiert:

„[...] die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderer Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder Position der Verletzbarkeit, des Gebens oder der Annahme von Zahlungen oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum

---

<sup>663</sup> Vgl. Terzioglu, Mehmet: Asyl in der Türkei (<http://www.cagipolisi.com.tr/15/17-18.htm> – gelesen am 20.3.2008)

Zweck der Ausbeutung. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution Anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen [...]“.

Im Türkischen Strafprozessrecht wird Menschenhandel folgendermaßen definiert: Wer immer eine Person rekrutiert, entführt, transportiert, transferiert oder beherbergt durch Bedrohung, Zwang, Gewalt, Machtmissbrauch oder Amtsmissbrauch oder die Verletzlichkeit solcher Personen ausnutzt, um sie zu Arbeit oder Leistung, Sklaverei oder sklavereiähnlichen Handlungen oder Organentnahme zu zwingen, wird als Menschenhändler bezeichnet.

Anhand dieser Definitionen besteht der Unterschied zwischen illegaler Einwanderung und Menschenhandel darin, dass illegale Einwanderung auf freiwilliger Basis erfolgt, während Menschenhandel keine Freiwilligkeit beinhaltet.

Aufgrund der vergleichsweise schwachen Visabestimmungen der Türkei werden besonders Frauen aus dem Ostblock von Menschenhändlern in die Türkei entführt, wo sie zur Prostitution gezwungen werden. Auch in diesem kriminellen Zweig ist ein zunehmender Trend zu beobachten. Während 2004 insgesamt 227 Menschenhändler festgenommen wurden, stieg diese Zahl bis 2006 auf 422 festgenommene Menschenhändler. Allerdings würde ein EU-Beitritt der Türkei ohne eine Veränderung der Visapolitik diesen Trend noch weiter steigern. Als bisherige Reaktion wurden bereits mehrere Abkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels mit den Hauptursprungsländern wie Georgien, Weißrussland, Ukraine und Moldawien abgeschlossen. Die bisher ergriffenen nationalen Maßnahmen konnten zwar die Anzahl der Menschenhändler nicht reduzieren, aber die Anzahl der betroffenen Opfer konnte von 256 Personen im Jahr 2005 auf 246 Personen im Jahr 2006 geringfügig gesenkt werden.<sup>664</sup> Dies kann bereits als positives Ergebnis der zwischenstaatlichen polizeilichen Zusammenarbeit angesehen werden. Im Rahmen der Stärkung der Kapazitäten der Institutionen zur Bekämpfung des Menschenhandels wurden die erforderlichen Maßnahmen in einem Projekt realisiert. Es wurde von der EU mit 1.200.000 Euro diesem Projekt finanziert ohne weiteren nationalen Beitrag. Im Rahmen der Unterstützung der Bekämpfung von Menschenhandel wurden die weiteren Maßnahmen in einem anderen Projekt realisiert, das von der EU mit 3.000.000 Euro diesem Projekt gefördert wurde ohne nationalen Beitrag.

Wie oben bereits erläutert, sind OK und Terrorismus symbiotisch verbunden. Daher wird oftmals auch von so genanntem Narko-Terrorismus gesprochen, da terroristische

---

<sup>664</sup> Vgl. Turkish Report on Drugs and Organized Crime 2006 ... a.a.O.

Organisationen den Drogenhandel zur Finanzierung ihrer terroristischen Aktivitäten nutzen. Somit wird gleichzeitig mit dem Drogenhandel auch der transnationale Terrorismus bekämpft. Besonders die PKK steht unter dem Verdacht, seit 1984 Drogennetzwerke zu kontaktieren und ihre Organisation in den Ländern, in denen sie sich niederlassen, zu etablieren und Drogenhandel zu betreiben, um ihren Bedarf an Waffen und ihren logistischen Bedarf zu befriedigen. Die terroristischen Organisationen liefern finanzielle Unterstützung und nehmen an jeder Phase des Drogenhandels (Produktion, Transport, Vermittlung und Verkauf) teil. Die Geständnisse der Personen, die in der Türkei bei Drogenoperationen festgenommen wurden, die Registrierungen von terroristischen Organisationen, die sichergestellten Drogen und Dokumente über den Drogenhandel aus den terroristischen Unterkünften und Häusern zeigen ebenfalls deutlich das Ausmaß der Verflechtung zwischen OK und dem Terrorismus. In diesem Zusammenhang wurden seit 1984 durch insgesamt 335 Zugriffe Drogen im Wert von etwa 200 bis 300 Millionen Euro in der Türkei sichergestellt. Während die PKK politisch motiviert ist und als Ziel einen unabhängigen kurdischen Staat hat, muss dennoch eingeräumt werden, dass in der Geschichte bereits mehrfach Freiheitskämpfer zu Kriminellen geworden sind, wie etwa die Roten Speere in China oder die UÇK (Befreiungsarmee des Kosovo) im Kosovo angesichts der noch immer sehr hohen dortigen Arbeitslosigkeit und der niedrigen Gehälter vom Kosovo Protection Corps (KPC) und dem Kosovo Police Service (KPS).<sup>665</sup> Somit steht zu befürchten, dass auch die PKK als Organisation nicht aufhört zu existieren, selbst wenn im Zuge der Europäisierung die Kurden akzeptable Freiheiten erhalten. Stattdessen muss davon ausgegangen werden, dass die Organisation an sich erhalten bleibt und sich lediglich neue Aufgabenbereiche sucht, die aller Wahrscheinlichkeit nach im Bereich der OK liegen werden.

### **3.6.4 Grundsätze der EU und Prioritäten der Türkei**

Um diese oben genannten Ziele zu erreichen, wurden von der EU im Rahmen der Außendimension des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes einige Grundsätze verfasst.

Zu diesen Grundsätzen zählt vor allem die geografische Prioritätenfestlegung. Hierzu werden in Zusammenarbeit mit den Kandidaten- oder Nachbarländern umfangreiche Maßnahmenkataloge entwickelt, die die Vorgaben für die Bereiche Justiz, Freiheit und

---

<sup>665</sup> Vgl. Frank, Cornelia: Die UCK im Kosovo – Aufstieg, Konsolidierung, Transformation, in: Bakonzi, Jutta/Hensell, Stephan/Siegelberg, Jens (Hrsg.): Gewaltordnungen bewaffneter Gruppen, Baden-Baden 2006, S. 175.

Sicherheit festsetzen, wobei auch bestimmte Schwerpunkte in der Zusammenarbeit mit anderen Ländern gesetzt werden können. Die Türkei ist nicht nur ein Nachbarland, sondern bereits Kandidat für einen EU-Beitritt. Im Rahmen dieser Doppelrolle wurden vielfältige Projekte von der EU ins Leben gerufen, um die Transformation der Türkei auf struktureller und kultureller Ebene voran zu treiben, wie im folgenden Kapitel noch umfassend erläutert wird.

Der zweite Grundsatz ist die Differenzierung. Dies bedeutet, dass keine einheitliche Prozedur zugrunde gelegt werden kann aufgrund der individuellen Spezifika eines jeden Landes und grundsätzlich dieser Individualität in den Maßnahmen Rechnung getragen werden muss. In der Türkei nimmt die EU keine Differenzierung in den Bereichen Justiz, Freiheit und Rechts vor. Allgemein kann festgestellt werden, dass die EU geneigt ist, in allen Teilbereichen gleichzeitig Transformationsbestrebungen durchzuführen.

Der dritte Grundsatz ist die Flexibilität. Dies bedeutet, dass die Planung derart ausgestaltet sein muss, dass die EU bei Veränderung der Rahmenbedingungen schnell auf neue Prioritäten reagieren kann. Allerdings muss ebenfalls eingeräumt werden, dass die zunehmende Europäisierung in der Türkei auch die Flexibilität der EU gegenüber der Türkei erheblich erhöht hat. Dies ist an den positiven und negativen Reaktionen der EU auf Entwicklungen in der Türkei in den Bereichen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit deutlich zu sehen.

Der vierte Grundsatz ist die säulenübergreifende Koordinierung. Wie oben bereits erläutert wurde, kann im Bereich der inneren Sicherheit von einer säulenübergreifenden Zusammenarbeit gesprochen werden. Diese Struktur wird auch im Bereich der Außendimensionen des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zunehmend ausgedehnt. Während die Türkei auch im Bereich der Kontrolle der Außengrenzen und Migration ihre Fähigkeiten mit Hilfe der EU im Rahmen der ersten Säule steigern konnte, konnte die Türkei auch im Rahmen der dritten Säule ihre Kapazitäten ausdehnen. Zwar veränderte der Europäisierungsprozess auch das türkische Sicherheitsverständnis im Allgemeinen, aber aufgrund der NATO-Mitgliedschaft kann nicht von einem maßgeblichen Einfluss der EU auf die Türkei im Rahmen der zweiten Säule gesprochen werden.

Partnerschaft ist der fünfte Grundsatz. Hier wird in enger Abstimmung mit Drittstaaten und unter Beachtung des Konzeptes der Eigenverantwortung der entwicklungspolitische Maßnahmenkatalog der EU erstellt. Mit der Türkei etwa hat die EU bereits mehrere solcher Partnerschaften begründet, wobei hier im Bereich der inneren Sicherheit vor allem die Partnerschaft im Rahmen von Europol (strategische Vereinbarungen) zu nennen ist.

Der sechste Grundsatz ist die Relevanz der außenpolitischen Maßnahmen. Hierbei wird ein klarer Zusammenhang gefordert zwischen den internen Maßnahmen zur Erzielung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und den unterstützenden außenpolitischen Maßnahmen, wobei eine Übereinstimmung mit der kohärenten Politik des Europäischen Rates gegeben sein muss. Ein Beispiel für eine solche Unterstützung von außenpolitischen Maßnahmen durch die EU stellt die oben bereits erläuterte Irak-Politik der Türkei dar.

Der siebte Grundsatz ist Mehrwert. Hier wird vor allem auf die Vermeidung von Überschneidungen und Doppelarbeit abgezielt, wobei auch die Komplementarität der Maßnahmen anhand eines regelmäßigen Informationsaustausches zwischen den Mitgliedern und der Kommission über die Aktivitäten in Drittstaaten gewährleistet wird. Im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit sind in der Türkei zurzeit insgesamt 25 Verbindungsbeamte aus der EU beschäftigt, während die Türkei 5 Verbindungsbeamte nach Europa entsandte.

Der achte und letzte Grundsatz ist das Benchmarking. Der Reformprozess in der Türkei steht unter ständiger Beobachtung. Die Berichte der zuständigen europäischen Institutionen – üblicherweise der Kommission – kann man als Beispiel für den ständigen Soll-Ist-Vergleich ansehen.

### **3.6.5 Umsetzungsinstrumente und die Türkei-Erweiterung**

Zur Umsetzung der Ziele wurden verschiedene Instrumente entwickelt.

Das erste Instrument sind die bilateralen Abkommen. Hier werden vielfältige und unterschiedliche Arten von Abkommen unterzeichnet, wie etwa Assoziationsabkommen oder Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, die Bestimmungen im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts enthalten. Aber auch Rückübernahmeabkommen, Abkommen zur Visaserleichterung oder Abkommen über die Rechtshilfe und Auslieferung zählen zu diesen bilateralen Abkommen. So wurden bisher zahlreiche Abkommen mit der Türkei sowohl von EU-Institutionen als auch den einzelnen europäischen Ländern unterzeichnet. Außerdem schloss die Türkei bilaterale und multilaterale Abkommen über die Kooperation gegen Drogenhandel, Terrorismus und OK mit insgesamt 66 Ländern ab. In diesem Kontext der bilateralen Kooperationen hat die Türkei Abkommen mit 42 Ländern unterzeichnet, daneben auch multilaterale Verträge innerhalb des Rahmens der Terrorismusbekämpfung, der Bekämpfung OK und des Drogenhandels. All diese Abkommen und Protokolle sind integrale

Bestandteile der türkischen nationalen Gesetzgebung: 54 Abkommen mit 46 Ländern und 33 Protokolle mit 21 Ländern sowie Absichtserklärungen mit 21 Ländern.<sup>666</sup>

Darüber hinaus haben die Türkei und das Vereinigte Königreich sich auf einen Aktionsplan über Drogen und OK geeinigt. Der Aktionsplan zielt darauf ab, die Kooperation zwischen den Behörden der Strafverfolgung der beiden Länder zu verbessern. Innerhalb dieses Aktionsplans wird vorgesehen, Aktivitäten wie die Bereitstellung von Informationen, Ausbildungsprogramme, operationale Kooperation und technische Unterstützung im Bereich der Drogen und der OK durchzuführen.<sup>667</sup>

Aber es bleibt zu betonen, dass bilaterale Abkommen lediglich ein Anfang sind, doch für weitgreifende positive Effekte reicht dieses Instrument nicht aus. Das zweite Instrument ist die Erweiterung und der dem Beitritt vorgeschaltete Prozess und dieses Instrument spielt eine maßgebliche Rolle für die Türkei. So enthält der Erweiterungsprozess mit der Türkei wesentliche Prioritäten hinsichtlich der Bereiche Justiz, Freiheit und Sicherheit, die in den bisherigen Verhandlungen zum EU-Beitritt bereits detailliert festgelegt wurden.

Das dritte Instrument sind die Aktionspläne im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Die vielfältigen Aktionspläne im Bereich der umfassenden Justiz-, Freiheits- und Sicherheitskomponenten mit der Ukraine, Moldau, Marokko, Tunesien, Israel, Jordanien, der Palästinensischen Autonomiebehörde und die Verhandlungen mit Ägypten, dem Libanon, Armenien, Aserbaidshan und Georgien könnten durch eine Kooperation mit der Türkei erheblich erleichtert werden aufgrund der bereits bestehenden guten Beziehungen mit diesen Ländern (mit Ausnahme von Armenien). Besonders die Aufnahme der Türkei in die EU könnte in diesen Bereichen zu erheblichen Verbesserungen in der Kommunikation mit den genannten Nachbarländern führen. Durch eine mögliche EU-Mitgliedschaft der Türkei kann die EU z.B. erstens ihr politisches Gewicht verstärken, weil die EU erst nach tief greifenden Wandlungen und Reformen ein wirkungsvoller Akteur sein wird. Zweitens gibt die Nachbarschaft der Türkei im Mittelmeerraum und im islamisch geprägten Nahen und Mittleren Osten sowie ihre Beziehungen mit Republiken der Türk-Völker in Zentralasien der EU die Möglichkeit, starke Partnerschaften in den genannten Regionen aufzubauen. Drittens erhielte die Türkei damit eine Möglichkeit, durch politische und wirtschaftliche Reformen das Land zu stabilisieren und die islamisch geprägte Gesellschaft nach den Kopenhagener Kriterien neu zu gestalten.<sup>668</sup>

---

<sup>666</sup> Vgl. Justice, Freedom and Security Bilateral Screening with Turkey ... a.a.O., S. 48.

<sup>667</sup> Vgl. Ebda., S. 31.

<sup>668</sup> Vgl. Steinbach, Udo: Die Türkei und die EU ... a.a.O., S. 3.



Viertes Instrument ist die regionale Zusammenarbeit. Über die bisherigen Bemühungen der Kooperation hinaus beschäftigen sich im Bereich der Justiz, Freiheit und Sicherheit auch regionale Organisationen wie die Ostsee-Taskforce, die ASEM (Asia-Europe Meeting) und der Europa-Mittelmeer-Prozess mit Themen des gemeinsamen Interesses. Auch im Bereich der regionalen Zusammenarbeit kann die Türkei ebenso wie bei der europäischen Nachbarschaftspolitik eine tragende Vermittlerrolle übernehmen.

Darüber hinaus nimmt die Türkei an bestimmten regionalen Kooperationsbestrebungen im Kampf gegen OK auf dem Balkan und in den Regionen um das Schwarze Meer teil, wie etwa dem Stabilitätspakt, der SECI (Süd-Ost-Europäischen Kooperationsinitiative) und der BSEC (Schwarzmeer Wirtschaftskooperation). Die Türkei beteiligt sich ebenfalls aktiv an den SECI Operationen (Containment I, Containment II, Containment III and Containment IV Harmony, Road Show I, II, III Operationen), die auf die Bekämpfung von Drogenhandel und anderer Arten von OK abzielen.<sup>669</sup>

Das fünfte Instrument sind die individuellen Regelungen. In diesem Sinne kann die Türkei eine besondere Rolle in Bezug auf Russland einnehmen. So äußerte sich einst Vladimir Putin, dass die Türkei und Russland ehemals Feinde waren, die aber nun zusammenarbeiten, um in beiden Ländern Wohlstand zu verbreiten. Weiterhin bemerkt er, dass die Türkei und Russland zwei Nachbarn sind, die viele gemeinsame Interessen aufweisen und durch eine Zusammenarbeit nur gewinnen können.<sup>670</sup>

Sechstes Instrument ist die operative Zusammenarbeit. So wurden bereits mehrere Abkommen von Europol, Eurojust, der Europäischen Polizeiakademie und der Agentur für Außengrenzen mit entsprechenden Einrichtungen in Drittländern geschlossen oder vorbereitet. Außerdem werden auch Arbeitsbeziehungen zu diesen Einrichtungen unterhalten, wobei in einigen Drittländern bereits Netze von Verbindungsbeamten aus den Mitgliedsstaaten aufgebaut werden. Da die Türkei zur Zeit die Voraussetzungen der Konvention zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten noch nicht erfüllt, findet gegenwärtig nur eine Partnerschaft auf strategischer, nicht aber auf operativer Ebene statt.

Die folgenden drei Instrumente des Institutionenaufbaus und der Twinning-Systeme zur Umsetzung von Maßnahmen, der Außenhilfepolitik als wirksame und langfristige Antwort auf die Probleme im Bereich der Justiz, Freiheit und des Rechts, und die

---

<sup>669</sup> Vgl. Justice, Freedom and Security Bilateral Screening with Turkey ... a.a.O., S. 31.

<sup>670</sup> Vgl. Brand, Mehmet Ali: Interview, in der türkischen Zeitung Radikal 1 Eylül 2004.

Außenhilfeprogramme als europäische Projekte wurden oben bereits aus türkischer Perspektive detailliert erläutert.

Zehntes Instrument sind die internationalen Organisationen. Auch die Türkei misst diesem Instrument eine erhebliche Bedeutung bei, was sich in der Gründung der TADOC im Rahmen der UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) widerspiegelt. Während 2003 insgesamt 14 Programme mit 184 Teilnehmern in Ausland durchgeführt wurden, waren es 2006 bereits 31 Programme mit 444 Teilnehmern. Insgesamt wurden bis 2006 an dieser Akademie 1178 Personen aller Nationalitäten in der Bekämpfung von Drogen und OK nach den neuesten Methoden und Erkenntnissen ausgebildet. In der Türkei wurden durch diese Akademie im Jahr 2003 insgesamt 20 Programme mit 531 Teilnehmern durchgeführt, während im Jahr 2006 die Zahlen bereits auf 34 Programme mit insgesamt 908 Teilnehmern angestiegen sind.<sup>671</sup>

Die Türkei arbeitet in enger Kooperation mit dem Anti-Terror-Komitee, welches durch die Resolution 1373 innerhalb des UN-Sicherheitsrates zusammengestellt wurde. Für lange Zeit hat die Türkei ebenfalls freiwillig einen Beitrag zum Budget des Terrorismus-Präventions-Zweiges der UN-Stelle für Drogenkontrolle und Kriminalitätsprävention in Wien geleistet. Die Türkei ist davon überzeugt, dass die Kooperation von UNODC und CTC (Counter-Terrorism Committee) Synergie-Effekte hervorbringen, Stärkung der internationalen Kooperation bei der Prävention und Bekämpfung von Terrorismus zu entfesseln.<sup>672</sup>

Elftes Instrument ist die Überwachung. Ziel ist, dass die Evaluierungsmechanismen derart ausgestaltet sind, dass sie auch auf Entwicklungen reagieren können. Wegen der Verhandlungen über eine EU-Mitgliedschaft werden bereits jetzt die ergriffenen Regelungen und Maßnahmen auch auf türkischer Seite permanent und konsequent überwacht.

---

<sup>671</sup> Vgl. Turkish Report on Drugs and Organized Crime 2006 ... a.a.O.

<sup>672</sup> Vgl. Justice, Freedom and Security Bilateral Screening with Turkey ... a.a.O., S. 44-45.

## **4 VERBESSERUNG DER POLIZEILICHEN ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN EU UND TÜRKEI DURCH EUROPÄISIERUNG DER BEKÄMPFUNG DES TERRORISMUS**

### **4.1 Europäisierung der inneren Sicherheit**

#### **4.1.1 Verletzung der nationalen Souveränität?**

Im ersten Teil der Arbeit wurde die Europäisierung detailliert definiert und ihre unterschiedlichen Dimensionen, analytischen Aspekte, alternativen Argumentationen, umfangreichen Analyserahmen, Modelle, Erklärungsansätze und Wirkungen wurden detailliert erörtert. Oben wurde auch betont, dass die Definitionen von Vink und Radaelli eine besondere Bedeutung in Bezug auf die innere Sicherheit haben. Der in dem zweiten Teil nachgezeichnete Entwicklungsprozess der inneren Sicherheit in Europa kann heute mit dem Europäisierungsprozess der inneren Sicherheit gleichgesetzt werden. In diesem Teil konzentriert man sich nur auf die Europäisierung in Bezug auf die innere Sicherheit. Zuerst wird eine Antwort darauf gegeben, ob die Europäisierung der inneren Sicherheit die Verletzung nationaler Souveränität bedeutet.

Die Europäisierung innerer Sicherheit kann als eine Verletzung der nationalen absoluten Souveränität angesehen werden. Das wichtigste ist aber nicht absolute Souveränität an sich, sondern effektive Souveränität. Damit ist gemeint, dass zentrale politische Entscheidungen getroffen und autoritativ durchgesetzt werden können. Besonders die Handlungsfähigkeit des Staates im Bereich der inneren Sicherheit ist sehr wichtig, deswegen ist ihre Betrachtung bei der Klärung der Frage nach einem Souveränitätsverlust durch Europäisierung sehr hilfreich.

Ob es sich bei der Europäisierung der inneren Sicherheit also um eine Verletzung der nationalen Souveränität handelt, hängt in erster Linie vom Verständnis der Souveränität ab. Gibt es eine einheitliche Definition über dieses Verständnis?

Dieser Begriff wurde zuerst von Bodin – einem Vertreter des Absolutismus – als die höchste Letzentscheidungsbefugnis im Staat definiert. „Unter Souveränität ist die dem Staat eigene absolute und zeitlich unbegrenzte Gewalt zu verstehen“.<sup>673</sup> In seiner Konzeption der absolutistischen Herrschaft kann nur die Person des Königs – ohne Teilung – diese Befugnis haben und auch gegen den Willen der Untertanen verbindlich einsetzen. Das war aber keine

---

<sup>673</sup> Rosin, Nicolai: Souveränität zwischen Macht und Recht ... a.a.O., S. 119.

letztgültige Definition von Souveränität. Dieses Verständnis hat sich im Rahmen der folgenden historischen Prozesse immer weiter transformiert.

Bei der Gestaltung politischer Ordnung im westlichen Raum wurden drei wichtige Transformationsprozesse erlebt: Der Demokratisierungsprozess, also die Machtverlagerung vom absoluten Monarchen zum Volk, der Verrechtlichungsprozess in der Verfolgung und Ahndung von Straftaten und die Verrechtlichung des Völkerrechts im Umgang der Staaten miteinander. Durch jeden dieser Prozesse wurde das Verständnis von Souveränität immer in eine anderen Form transformiert.<sup>674</sup> Heute gibt es eine neue Transformation der westlichen politischen Ordnungen, nämlich vom nationalen zum europäischen Recht (Europäisierungsprozess). Bevor der Begriff der Souveränität im Rahmen des Europäisierungsprozesses implementiert wird, wird hier versucht, ihn kurz im demokratischen und modernen Sinne nochmals zu definieren.

Der Souveränitätsbegriff hat einen Doppelcharakter. Er ist auf der einen Seite mit Hilfe der demokratischen Legitimation (Volksouveränität) als ein Bestandteil zur Lösung innerer Probleme und auf der anderen Seite als ein Hindernis für internationale Kooperationen bei der Lösung grenzüberschreitender Probleme zu verstehen.<sup>675</sup>

Parallel dazu gibt es immer eine große Diskussion zwischen den Pluralisten, die eher Pessimisten und Realisten sowie sehr konservativ geprägt sind, und Solidaristen, die eher Optimisten, Idealisten und liberal sind.<sup>676</sup>

Pluralisten bauen ihre internationalen Gesellschaften auf den Prinzipien von Souveränität auf. Intervention spielt hier keine Rolle.<sup>677</sup> Jeder Staat muss dazu in der Lage sein, alle von ihm erwarteten Aufgaben auszuüben.<sup>678</sup>

Im Gegensatz dazu lehnen die Solidaristen dieses Souveränitätsverständnis ab und entwickeln durch das Völkerrecht eine neue Souveränität, die auf den Prinzipien von Intergouvernementalismus (internationale Kooperation) oder auf den Prinzipien von Supranationalismus wie im Falle der EG (Aufgabe der Souveränität) aufgebaut wird.<sup>679</sup>

---

<sup>674</sup> Vgl. Haltern, Ulrich: Was bedeutet Souveränität ... a.a.O., S. 15.

<sup>675</sup> Vgl. Ebda., S. 9.

<sup>676</sup> Vgl. Buzan, Barry: From international to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation, Cambridge 2004, S. 140.

<sup>677</sup> Vgl. Wheeler, Nicholas J./Bellamy, Alex J.: Humanitarian intervention and the world politics, in: Baylis, John/Smith, Steve (Hrsg.): The Globalization of World Politics. An introduction to international relations. New York 2001, S. 473-474.

<sup>678</sup> Vgl. Bodin, Jean: Sechs Bücher über den Staat, Beck, München 1982, S. 21.

<sup>679</sup> Vgl. Neyer, Jürgen: Postnationale politische Herrschaft. Vergesellschaftung und Verrechtlichung jenseits des Staates, Baden-Baden 2004, S. 263.

Was ist also Souveränität. Die Souveränität wird lexikalisch als eigene, selbstbestimmte Herrschaftsgewalt nach innen und außen definiert.<sup>680</sup> Wissenschaftler bezeichnen diese Art der Souveränität als absolute Souveränität.<sup>681</sup> Unter absoluter Souveränität ist der Anspruch eines Staates auf Nichteinmischung in seine inneren Angelegenheiten zu verstehen.

Welche Kennzeichen ihrer Souveränität haben die Staaten? Zwar wird die Polizei als eines der Kennzeichen der staatlichen Souveränität angesehen, aber das ist nicht das einzige. Bodin zählt zahlreiche weitere Souveränitätsmerkmale auf. Das Münzrecht, die Regelung des Geldwesens und die Befugnisse auf die Steuern sind einige davon.<sup>682</sup> Dem Argument, bei einer polizeilichen Zusammenarbeit handele es sich um eine Verletzung der nationalen Souveränität kann aber entgegengebracht werden, dass innerhalb der EU das Souveränitätsmerkmal des Geld- und Steuerwesens bereits im Zuge der Währungs- und Zollunion von den Staaten abgegeben wurde, was allerdings nicht als eine Verletzung gewertet wird. Daher sollte auch im Bereich der Polizeiarbeit zur Gewährleistung einer erhöhten Effizienz in Europa eine Kooperation angestrebt werden, die zwar mit einer geringfügigen Einbuße an nationalen Kompetenzen verbunden ist, aber keineswegs als Verletzung bewertet werden sollte. Zum Beispiel hat die Festnahme eines türkischen Drogenhändlers an der deutschen Grenze durch eine Operation der deutschen Polizei in Holland mit Hilfe einer türkischen verdeckten Person in den 80 er Jahren zu diplomatischen Verstimmungen wegen der Verletzung der Souveränität geführt. Normalerweise endet die Polizeihochheit und der Strafanspruch eines Staates an seiner Grenze.<sup>683</sup>

Staatlichkeit umfasst drei für effektive Herrschaftsausübung unerlässliche Kompetenzen sowie die Entscheidungs-, Organisations- und Letztverantwortungskompetenz. Deswegen ist der idealste Staat derjenige, der im Vollbesitz der oben erwähnten Kompetenzen der Staatlichkeit, sowie nach innen und außen souverän ist. Die Staaten, die diese Kompetenzen nicht in richtigem Maße ausüben können, werden als zerfallende Staaten, so genannte failed states, bezeichnet. Globalisierung spielt hier auch eine wichtige Rolle. Durch ihre negativen Auswirkungen verlieren die Staaten schrittweise ihr Monopol auf Staatlichkeit. Staatlichkeit wird teilweise entweder internationalisiert oder privatisiert.<sup>684</sup> Die Globalisierung führt also im Bereich der Bekämpfung der schweren Kriminalität zu erheblichen negativen Effekten

---

<sup>680</sup> Vgl. Holtmann, Everhard: Politik-Lexikon ... a.a.O., S. 627.

<sup>681</sup> Vgl. Badie, Bertrand: Souveränität und Verantwortung. Politische Prinzipien zwischen Fiktion und Wirklichkeit, Hamburg 2002, S. 8.

<sup>682</sup> Vgl. Rosin, Nicolai: Souveränität zwischen Macht und Recht ... a.a.O., S. 125.

<sup>683</sup> Vgl. Busch, Heiner: Operative Zusammenarbeit über Grenzen, in: CILIP 49/1994, S. 55.

<sup>684</sup> Vgl. Genschel, Philipp/Zangl, Bernhard: Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates, in: APuZ 20-21/2007, S. 11.

und Defiziten, die nur durch eine umfassende polizeiliche Zusammenarbeit auf regionaler Ebene bewältigt werden können. Die Kompetenzverteilung innerhalb der EU ist ein Beispiel dafür. Trotz aller Auswirkungen des Internationalisierungs- und Privatisierungsprozesses der Staatlichkeit bleibt der Staat in diesem Konzept immer die zentrale Herrschaftsinstitution, weil Internationalisierung und Privatisierung die Staatlichkeit sektoral, funktional und in Bezug auf ihre Legitimität beschränkt.<sup>685</sup> Die Staatlichkeit im Bereich der inneren Sicherheit hängt in erster Linie vom Ausmaß der kriminellen Bedrohung ab. Hiervon hängt schließlich auch ab, ob die Länder autonom dazu in der Lage sind, diese Bedrohung effektiv zu bekämpfen, oder ob sie auf die Mithilfe der Nachbarländer angewiesen sind. Besonders die gezielte Entsendung von Verbindungsbeamten in andere Länder ist ein klarer Beweis für die Notwendigkeit der polizeilichen Zusammenarbeit sowie der Abgabe von Teilen der nationalen Souveränität.

Das Souveränitätsprinzip gliedert sich in die äußeren und inneren Souveränitätsprinzipien. Nach dem äußeren Souveränitätsprinzip sind die Staaten nur dem Völkerrecht, der Völkerrechtsgemeinschaft oder einer internationalen Organisation, nicht aber der Staatsgewalt eines anderen Staates unterworfen. Das innere Souveränitätsprinzip dient inzwischen nur der absoluten Durchsetzung der nationalen Rechtsordnung, die nicht auf dem Hobbesschen Prinzip „Recht durch Macht“, sondern auf dem Prinzip „Macht durch Recht“ von John Locke basiert.<sup>686</sup> Parallel dazu wurde ein Trialismus von Völkerrecht, Europarecht und Staatsrecht als Ausdruck des souveränitätszentrierten Denkens in Europa entwickelt.<sup>687</sup> Diese Realität wurde z.B. von Deutschland akzeptiert und Art. 23 und 24 GG sind Rechtsgrundlagen für diese Transformation.

Ist die Europäisierung der inneren Sicherheit unter diesen Bedingungen eine Verletzung des Souveränitätsprinzips. Haltern erwähnt zwei Strategien in diesem Zusammenhang. Für die internationale Kooperation und die Lokalisierung der klassischen Souveränität auf transnationaler Ebene muss es nach ihm entweder eine natürliche Kausalität (wie der Schutz der Menschenrechte und der Umwelt) oder eine Notwendigkeit wegen der Unfähigkeit des Staates zur Lösung eigener Probleme geben.<sup>688</sup> Europäisierung der Inneren Sicherheit beginnt mit der Bedrohung der inneren Sicherheit durch Organisierte Kriminalität, illegale

---

<sup>685</sup> Vgl. Ebda., S. 14.

<sup>686</sup> Vgl. Bleckmann, Albert: Allgemeine Staats- und Völkerrechtslehre ... a.a.O., S. 91.

<sup>687</sup> Vgl. Wahl, Reiner: Europäisierung und Internationalisierung: Zum Verlust der schützenden Außenhaut der Souveränität, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Europawissenschaft, Baden-Baden 2005, S. 153.

<sup>688</sup> Vgl. Haltern, Ulrich: Was bedeutet Souveränität ... a.a.O., S. 77.

Immigration und Terrorismus in Europa.<sup>689</sup> Hier gibt es sowohl eine natürliche Kausalität (Sicherheit des Menschen) als auch eine Notwendigkeit für eine Neuimplementierung des Souveränitätsverständnisses. Das Souveränitätsprinzip wurde immer in der Geschichte politischer Ordnung zum Nutzen der jeweiligen Nationen implementiert. Wenn das Souveränitätsprinzip unter den aktuellen Bedingungen erneut nicht implementiert werden kann, können die jeweiligen Gesellschaften entweder zur Entscheidungsblockade, zur Usurpation der Macht durch die Mehrheit oder gar zum Bürgerkrieg geführt werden, obwohl die Demokratieprinzipien im nationalen Recht eine Garantie für die Durchsetzung der nationalen Interessen – aber nicht einen Selbstwert – darstellen.<sup>690</sup>

#### **4.1.2 Anpassungsniveau innerhalb der EU und der Türkei**

Dem Konzept der Europäisierung nach Radaelli liegen die Konstruktion, Verbreitung und Institutionalisierung von formalen und informalen Regeln, Prozeduren, Politik-Paradigmen, Stilen und gemeinsamen Einstellungen und Normen zugrunde, die sich auf der europäischen Ebene entwickeln und dann auf die nationale Politik zurückwirken.<sup>691</sup> Parallel dazu kann der innenpolitische analytische Aspekt der Europäisierung hier weiterhin an den theoretischen Gedankengang<sup>692</sup> „Anpassungsdruck für die nationalen Institutionen ausgehend von europäischen Maßnahmen“ (Institutionelle Kompatibilität) ansetzen. Denn europäische Initiativen wurden von den beteiligten Akteuren oder Institutionen tatkräftig unterstützt, wenn sie die individuellen Handlungsmöglichkeiten erweiterten, symbolisch bestätigten oder ergänzten.<sup>693</sup> Es gibt aber weder einen klaren Hinweis auf den Zweifel an der Relevanz der EU für die nationalen Institutionen (Opportunity Structures) noch eine richtige Verbindung institutioneller und kognitiver Ansätze (Kombination aus institutioneller Kompatibilität und Opportunity Structures). Allerdings muss dazu angemerkt werden, dass die beschlossenen europäischen Normen von der Zustimmung der mitwirkenden Staaten abhängig sind, weshalb

---

<sup>689</sup> Vgl. Funk, Albrecht: Das deutsche System der Inneren Sicherheit im Prozess der Europäisierung, in: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Opladen 2000, S. 292.

<sup>690</sup> Vgl. Bleckmann, Albert: Allgemeine Staats- und Völkerrechtslehre ... a.a.O., S. 96.

<sup>691</sup> Vgl. Radaelli, Claudio M.: Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change. European Integration Online Paper 2000 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008.htm> - gelesen am 11.3.2008).

<sup>692</sup> Vgl. Knill, Kristoph: Die EU und die Mitgliedstaaten ... a.a.O., S. 157.

<sup>693</sup> Vgl. Bigo, Didier: The European internal security field: stakes and rivalries in a newly developing area of police intervention, in: Malcolm Anderson/Monica den Boer (Hrsg.), Policing across National Boundaries, London 1994, S. 161-173.

sie in der Regel so konzipiert werden, dass sie den unterschiedlichen nationalen Interpretationen genügend Spielraum lassen.<sup>694</sup>

Die innere Sicherheit innerhalb der EU hat eine säulenübergreifende Struktur und bezugnehmend auf die dargestellten drei Erklärungsfaktoren der Europäisierung lässt sich sagen, dass im Bereich der inneren Sicherheit keine positive Integration erkennbar ist, da keiner der maßgeblichen Erklärungsansätze der positiven Integration erfüllt sind, wie etwa die „Goodness of fit“, ein harter Anpassungsdruck oder rechtlicher Zwang. In diesem Zusammenhang lässt sich die sich abzeichnende Europäisierung zwar in eine klare Richtung, aber nicht in ein bestimmtes Erklärungsmodell einordnen. In der ersten Säule wird eine negative Integration beobachtet, da etwa das Schengener Abkommen vergleichbare Strukturen aufweist wie der Binnenmarkt, der ebenfalls bekannterweise eine negative Integration zeigt. Im Zuge dieser Integration wurden im Bereich der inneren Sicherheit die Rahmenbedingungen bereits abgesteckt. Zusätzlich weist dieser Bereich als weiteren Impuls die Veränderung nationaler Angelegenheitsstrukturen auf. Weiter ist erkennbar, dass eine Zusammenarbeit als Möglichkeit betrachtet wird, potenzielle Gefährdungen und Sicherheitsverluste zu kompensieren, die aus der Liberalisierung der Märkte sowie des Waren- und Dienstleistungssystems resultierten. Errungenschaften im Bereich der inneren Sicherheit sind vor allem die Verlagerung der Kontrollen an die Außengrenzen des Schengen-Bereichs, die engere Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden und eine allmähliche Angleichung des Strafrechts und des Ausländerrechts.<sup>695</sup>

Auf intergouvernementaler Ebene zeichnet sich ein anderes Bild ab. Im Bereich der zweiten Säule kann eine horizontale Kooperation nachgewiesen werden, allerdings eignet sich kein bestimmtes Modell für eine vollständige Erklärung dieses Phänomens. Im Bereich der dritten Säule hingegen ist im Zuge der horizontalen Kooperation ein konkretes Erklärungsmodell anwendbar. Europol und Eurojust etwa entsprechen dem Integrationsgedanken, allerdings kann nicht von einer vollständigen positiven Integration wie etwa im Bereich der Währungsunion gesprochen werden, da zwar eine eigene Rechtspersönlichkeit vorgesehen ist, aber die Kompetenzen auf europäischer Ebene nicht ausreichend und Innen- und Sicherheitspolitik nach wie vor in erster Linie nationale Angelegenheiten sind. Es wurde bereits deutlich, dass die Zusammenarbeit auf der

---

<sup>694</sup> Vgl. Baukloh, Anja C./Glaeßner, Gert-Joachim/Lorenz, Astrid: Vergleichende Beobachtungen zur Europäisierung der inneren Sicherheit, in: Glaeßner, Gert-Joachim/Lorenz, Astrid (Hrsg.): Europäisierung der inneren Sicherheit. Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus, Wiesbaden 2005, S. 245.

<sup>695</sup> Vgl. Ebda., S. 245 f.



intergouvernementalen Ebene eine andere Qualität aufweist als etwa in den vergemeinschafteten Bereichen europäischer Zusammenarbeit, in welchen der Anpassungsdruck daraus resultiert, dass die Staaten gezwungen sind, ihre nationale Gesetzgebung und Politik an europäische Normen anzupassen. Im Bereich der inneren Sicherheit ist demnach kaum eine klare Richtung zu erkennen, die Europäisierung erfolgt primär durch die Veränderung nationaler Ideen und Annahmen und das Eingreifen in die Politik der Mitgliedsstaaten erfolgt nur teilweise hierarchisch auf der Grundlage der vorhandenen Rechtspersönlichkeit. Daher wird in diesem Zusammenhang auch vom sogenannten Soft-Framing gesprochen, bei dem die EU meistens nicht als Gesetzgeber aktiv wird, sondern überwiegend als Arena dient.

Europäisierung der inneren Sicherheit hat verschiedene Dimensionen. Es wird deutlich, dass die Europäisierung der inneren Sicherheit nicht als Einbahnstraße verstanden werden darf noch ausschließlich auf die Aufgabe der nationalen Souveränität abzielt. So wird die Europäisierung der inneren Sicherheit weitergehend etwa als die Entstehung und Entwicklung bestimmter Regierungsstrukturen auf europäischer Ebene beschrieben.<sup>696</sup> Unter Bezugnahme der Klassifikation von Knill<sup>697</sup> sowie der inhaltlichen Dimension (policy), Prozessdimension (politics) und institutionellen Dimension (polity) als Basis kann argumentiert werden, dass alle diese Dimensionen bei der Europäisierung der inneren Sicherheit nicht einheitlich auftreten. Jeder Bereich der inneren Sicherheit hat seine eigene inhaltliche und institutionelle Dimension sowie Prozessdimension.

Die Kontrolle der Außengrenzen wird als eines der dominanten Politikparadigmen (policy) schneller als in anderen Bereichen der inneren Sicherheit (politics) auf supranationaler Ebene (polity) organisiert, während aber bei der Bekämpfung der Kriminalität eine solche Entwicklung nicht beobachtet werden kann.

Wenn der Europäisierungsprozess der inneren Sicherheit in den Mitgliedsstaaten nach der oben beschriebenen Typologisierung der Europäisierungsforschung von Diez, Agnantopoulos und Kaliber erörtert wird,<sup>698</sup> dann kann das Gesamtbild folgendermaßen beschrieben werden. Während zwar die überwiegend auf dem spezifischen historischen Kontext beruhenden Unterschiede hinsichtlich der Vorstellungen über die innere Sicherheit zwischen den Mitgliedsstaaten deutlich zu Tage treten, herrscht allgemeiner Konsens über eine

---

<sup>696</sup> Vgl. Cowles, Maria Green/Caparaso, James A./Risse, Thomas (Hrsg): Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change, Ithaca 2001, S. 1.

<sup>697</sup> Vgl. Knill, Kristoph: Die EU und die Mitgliedstaaten ... a.a.O., S. 156-157.

<sup>698</sup> Vgl. Diez, Thomas/Agnantopoulos, Apostolos/Kaliber, Alper: File: Turkey, Europeanization and civil society. Introduction, in: South European Society & Politics, 10 (2005) 1, S. 1-15.

Verschärfung im Kampf gegen schwerwiegende Kriminalität. Dieser Zustand ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die Gewährleistung von Sicherheit in allen Mitgliedsstaaten als zentrale Aufgabe des Nationalstaates angesehen wird. Auf diese Weise ließ sich über die Sicherheitsgewährleistung als wesentlichem Bestandteil des politischen Mandates eine Harmonisierung der allgemeinen politischen Überzeugungen und Programme erzielen. Die effektive und tatsächliche Umsetzung europäischer Sicherheitspolitik hängt hier stark ab von nationalen Gegebenheiten wie der Eigendynamik innenpolitischer Prozesse und ihrer spezifischen Logik. Dies ist eine vergleichsweise gute Erklärung für die nationalen Unterschiede bei der Umsetzung der Sicherheitspolitiken. Somit lässt sich darauf schließen, dass Integration nicht zwangsläufig zu konvergierenden policy-Präferenzen führen muss. Somit kann die EU ebenfalls nicht als alleinige Ursache für die Gemeinsamkeiten in der Sicherheitspolitik in Frage kommen. Vielmehr ist in den modernen Industriestaaten unabhängig voneinander eine allgemeine Rückkehr zu den Vorstellungen einer repressiven und präventiven Sicherheits- und Kriminalitätspolitik zu beobachten.<sup>699</sup>

Gläßner und Lorenz berichten von den ideellen bzw. politisch-kulturellen und materiellen bzw. politisch-institutionellen Dimensionen der Europäisierung innerer Sicherheit bezogen auf die nationale Ebene, die nach dem Anpassungsniveau gar nicht, schwach, moderat, stark oder vollständig ausgeprägte Wirkungen haben. Die institutionelle und materielle Europäisierung der inneren Sicherheit umfasst auf nationaler Ebene die Rechtsnormen sowie die nationalen Institutionen. Diese Institutionen werden innerlich beeinflusst, weiterhin werden Kompetenzen auf die EU-Ebene übertragen und zusätzliche institutionelle Akteure eingesetzt. Daraus resultiert allerdings die Notwendigkeit zu einer Neujustierung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen den für die innere Sicherheit zuständigen Institutionen und von Legitimationsgrundlagen hoheitlichen Handelns. Die Europäisierung verfügt über eine Ideen- und Einstellungsdimension. Hiermit ist gemeint, dass sich europäische Wertemuster allgemein ausbreiten und die Entwicklung eines europäisch orientierten Sicherheitsverständnisses fördern, die durch die gezielte Verbreitung europäischer politischer Ordnungsvorstellungen untermauert werden. Dadurch wird allerdings der sensible Bereich der Legitimation angerührt, wie oben bereits detailliert erläutert wurde.<sup>700</sup>

---

<sup>699</sup> Vgl. Baukloh, Anja C./Gläßner, Gert-Joachim/Lorenz, Astrid: Vergleichende Beobachtungen zur Europäisierung der inneren Sicherheit ... a.a.O., S. 258-262.

<sup>700</sup> Vgl. Gläßner, Gert-Joachim/Lorenz, Astrid: Europäisierung der Politik innerer Sicherheit ... a.a.O., S. 12.

**Abb. 23: Anpassungsdruck nach den Dimensionen der Europäisierung innerer Sicherheit**

		ideelle bzw. politisch-kulturelle Dimension		
		keine Anpassung	partielle Anpassung	volle Anpassung
materielle bzw. politisch-institutionelle Dimension	keine Anpassung	nicht europäisiert	schwach europäisiert	moderat europäisiert
	partielle Anpassung	schwach europäisiert	moderat europäisiert	stark europäisiert
	volle Anpassung	moderat europäisiert	stark europäisiert	voll europäisiert

Quelle: Darstellung von Gläßner/Lorenz 2005, S. 13.

Wendet man ein solches zweidimensionales Begriffsverständnis auf die Politik der inneren Sicherheit an, so lässt sich abschließend sagen, dass die meisten Länder als schwach bis bestenfalls moderat europäisiert zu bewerten sind, wohingegen die EU-Staaten allgemein zu den moderaten Ländern zählen.<sup>701</sup> Für diese Arbeit wird diese Klassifikation zur Bewertung der Europäisierung der inneren Sicherheit in der Türkei verwendet. Außerdem wird dieser Prozess in der Türkei im Rahmen der Schlussfolgerungen ebenfalls nach der Misfit-Hypothese analysiert, um das Gesamtbild zu betrachten. So lässt sich der gesetzliche Anpassungsdruck in den einzelnen Mitgliedsländern als misfit einstufen. Wie die von Gläßner und Lorenz veröffentlichte umfangreiche Analyse verdeutlicht, kommt es weder zu einer effizienten Anpassung noch zu einer Überwindung irrationaler Irritationen im Sinne von Sturm.<sup>702</sup> Der Bereich der inneren Sicherheit zeichnet sich besonders dadurch aus, dass in keinem anderen Bereich die nationalen Souveränitätsansprüche so ausgeprägt sind und sich mit entsprechender Kraft gegen die Integration stemmen. Selbst bei einer Erfüllung der optimistischeren Erwartungen auf der Ebene der Institutionen und policies im Bereich der Sicherheit kann noch lange nicht von einer vollständigen Europäisierung gesprochen werden. Diese wird erst erreicht sein, wenn der Schutz der Bürger vor Gefahren von Europa erwartet wird und nicht nur vom eigenen Nationalstaat, denn nur durch die Schutzgewährleistung wird die moderne Staatlichkeit begründet und kann als Legitimationsbasis für die Herrschaftlichkeit herangezogen werden. Um diesen Prozess allerdings entsprechend zu

<sup>701</sup> Vgl. Baukloh, Anja C./Gläßner, Gert-Joachim/Lorenz, Astrid: Vergleichende Beobachtungen zur Europäisierung der inneren Sicherheit ... a.a.O., S. 265.

<sup>702</sup> Vgl. Sturm, Roland: Was ist Europäisierung ... a.a.O., S. 102.

katalysieren, ist eine verbindliche Europäische Verfassung unumgänglich.<sup>703</sup> Am Ende dieser Arbeit wird der Grad der Misfit-Stufe der Türkei erörtert.

## **4.2 Europäisierung der Bekämpfung des Terrorismus und die Türkei**

### **4.2.1 Europäische Konventionen zur Bekämpfung des Terrorismus und die Türkei**

Die Entscheidungsbedingungen bei der Gestaltung von Anti-Terrorismusgesetzen bis zum 11. September 2001 können in drei Hauptwellen unterteilt werden. Die Entscheidungsbedingung in der ersten Welle (1817-1820) war die erhebliche, über ganz Europa verbreitete Revolutionsfurcht, die ihren Grund im Wiederaufleben bürgerlicher Reformforderungen gegenüber den restaurierten Feudalmächten hatte und ihre symbolische Objektivation in Demonstrationen, Aufruhr und Attentaten fand. Die Arbeiterbewegungen waren der Legitimationsgrund der zweiten Welle (1878-1894) und Studentenbewegungen waren die Entscheidungsbedingung der letzten Welle (1972-1978).<sup>704</sup> Die allgemeine Argumentation aller terroristischen Gruppierungen in diesen Zeiträumen waren der Aufstand des Schwächeren gegen den Stärkeren und der Aufstand indigener Nationen gegen die Despoten.<sup>705</sup>

Zusätzlich dazu gab es weitere langfristige Terrorwellen, die in bestimmten Teilen Europas ihre destruktive Wirkung entfalteten. Die Sozialrevolutionsbewegungen im Russland (1902-1917), die IRA in Großbritannien (seit 1916) oder die ETA (Euskadi Ta Askatasuna-baskisch für Baskenland und Freiheit) in Spanien (seit 1959) sind einigen davon.

Wir erleben zurzeit eine andere Terrorwelle nicht nur in Europa, sondern in der Welt. Diese Welle kann im Gegensatz zur vorherigen als noch schlimmer beschrieben werden. Die terroristischen Aktionen dieser Welle sind besser organisiert. Ihre Zerstörungseffekte sind noch höher. Die nationalen Regierungen und internationalen Theorieansätze stehen hilflos davor. Die Vorgeschichte dieses Phänomens ist aber mit Sicherheit die Konfrontationen in der Zeit des Kalten Krieges. In diesem Zeitraum wurde Terrorismus als ein Mittel der internationalen Beziehungen und als eine Art des Krieges angewendet.<sup>706</sup> Deswegen kann der heutige Terrorismus als Nachfolger der Konfrontation des Kalten Krieges angesehen werden.

---

<sup>703</sup> Vgl. Baukloh, Anja C./Glaeßner, Gert-Joachim/Lorenz, Astrid: Vergleichende Beobachtungen zur Europäisierung der inneren Sicherheit ... a.a.O., S. 272.

<sup>704</sup> Vgl. Scherer, Sebastian: Gesetzgebung im Belagerungszustand, in: Blankenburg, Erhard (Hrsg.): Politik der inneren Sicherheit, Frankfurt 1980, S. 142-153.

<sup>705</sup> Vgl. Bal, Ihsan: The Security Policies of the Turkey – EU Axis in Fighting Global Terror: an Alternative?, in: Laciner, Sedat/Özcan, Mehmet/Bal, Ihsan: European Union with Turkey, Ankara 2005, S. 137.

<sup>706</sup> Vgl. Ebda., S. 140.

Wegen der Probleme bei der Definition, Beschreibung und Klassifikation des Terrorismus ist die Herstellung oder Weiterentwicklung einer Kooperation gegen ihn auf globaler Ebene zu schwierig.<sup>707</sup> Eine Regionalisierung der Kooperation ist erforderlich. Denn obwohl die Terroristen (Al Kaida z.B.) global agieren, haben ihre Tätigkeiten regionale Charakteristika, Effekte und Ergebnisse. Denn die geographischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen der Regionen geben den Terroristen keine Chance, in jeder Region der Welt alle Tätigkeiten durchzuführen. Deswegen sollte Europa ein Kooperationsmodell unter Führung der EU entwickeln, dessen Grenzen sich auch auf Nicht-Mitgliedsländer erstrecken.

Der Europarat hat im Laufe der Zeit zweimal Konventionen und einmal ein Protokoll zur Bekämpfung des Terrorismus unterschrieben. Die erste spezifische „Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus“ wurde am 27. Januar 1977 in Straßburg zur Unterzeichnung durch die Mitgliedsstaaten des Europarats vorgelegt und trat am 4. August 1978 in Kraft. Ziel des Übereinkommens war die Erleichterung bei der Auslieferung von Personen, die terroristische Handlungen begangen haben. Aufgezählt sind daher alle Taten, die von den Vertragsstaaten angesehen werden als politische Straftat, Straftat, die mit politischer Straftat zusammenhängt oder auf politischen Beweggründen beruht. Besonders schwere Straftaten wie Flugzeugentführungen, Entführung und Geiselnahme, Einsatz von Bomben, Handgranaten, Raketen, Brief- oder Paketbomben zählen ebenfalls dazu, wenn dadurch Personen gefährdet werden. Weiter ermächtigt das Übereinkommen die Vertragsstaaten, jeden Angriff auf das Leben, die körperliche Unversehrtheit oder die Freiheit einer Person nicht als politische Straftat anzusehen. Ausdrücklich wird jedoch betont, dass in dem Übereinkommen keine Verpflichtung eines Vertragsstaats zur Auslieferung einer verdächtigen Person besteht, die einzig und allein aufgrund von Rasse, Religion, Nationalität oder politischen Anschauungen verfolgt oder bestraft werden könnte.

Das am 15. Mai 2003 zur Unterzeichnung vorgelegte Zusatzprotokoll zur Änderung der Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus ist wegen der Nicht-Ratifizierung durch die Teilnehmer bisher noch nicht in Kraft getreten.

Als die multidisziplinäre Gruppe zum internationalen Kampf gegen den Terrorismus (Multidisciplinary Group on International Action against Terrorism, GMT) des Europarats sich mit der Frage einer Anpassung des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus von 1977 zu befassen begann, herrschte Übereinstimmung, dass man sich von einer Anzahl von Grundsätzen leiten lassen müsse. Eine realistische und pragmatische

---

<sup>707</sup> Vgl. Ebda., S. 154.

Vorgehensweise zur Vermeidung von Überschneidungen mit weiteren Arbeiten wurde angestrebt, weiterhin sollten problematische Gegenstände mit geringer Einigungswahrscheinlichkeit außer Betracht bleiben. Die besonderen Wirkungsmöglichkeiten des Europarats bei der Bekämpfung des Terrorismus mussten ebenfalls berücksichtigt werden, da es darauf ankam, die Rolle des Übereinkommens als Instrument zur leichteren Auslieferung von Terroristen beizubehalten. Besonders sollte nicht mehr geltend gemacht werden können, dass es sich bei bestimmten terroristischen Akten um Taten mit politischem Charakter handele. Im Gegensatz zu vielen anderen Vereinbarungen zur Bekämpfung des Terrorismus verlangt das Übereinkommen von 1977 von den Vertragsstaaten nicht, die aufgezählten Delikte unter Strafe zu stellen, sondern schreibt lediglich vor, dass keines der betreffenden Delikte im Hinblick auf die Auslieferung als politisches Vergehen betrachtet werden darf.

Die GMT-Gruppe erkannte zwar von Anfang an die Notwendigkeit von Änderungen an dem Übereinkommen, um seine Wirksamkeit zu erhöhen. Allerdings war sie sich auch einig, dass eine Änderung der Natur des Übereinkommens nicht in Betracht käme. Die Anpassung des Übereinkommens wurde in Form eines Ergänzungsprotokolls realisiert, das für alle Vertragsparteien des Übereinkommens zeitgleich in Kraft treten soll, um unterschiedliche Vertragsregelungen in verschiedenen Staaten zu vermeiden. Das von der GMT-Gruppe ausgearbeitete Protokoll sieht im Wesentlichen folgendes vor:

- Die Liste von Vergehen, die nicht als „politisch“ angesehen werden dürfen, wurde beträchtlich erweitert, um sämtliche Delikte zu erfassen, die auch in den einschlägigen Übereinkommen und Protokollen zur Bekämpfung des Terrorismus von den Vereinten Nationen aufgeführt sind. Auch die Bestimmungen über Nebendelikte wurden unter Berücksichtigung der jüngsten Entwicklungen in den Vereinten Nationen aktualisiert.
- Ein vereinfachtes Ergänzungsverfahren wurde eingeführt, um zum einen in der Zukunft die Aufnahme neuer Tatbestände in die Liste zu gewährleisten und zum anderen ganz allgemein künftige Novellierungen ohne förmliche Ergänzungsprotokolle zu ermöglichen.
- Das Übereinkommen steht den Staaten zum Beitritt offen, die beim Europarat Beobachterstatus haben. Das Ministerkomitee kann ebenfalls unter Umständen auch andere Staaten zum Beitritt auffordern.

Obwohl das Übereinkommen nicht unmittelbar allgemeine Auslieferungsfragen regelt, abgesehen von Fällen, in denen die Auslieferung politisch motivierter Täter verweigert

werden kann, wurde die klassische Diskriminierungsklausel erweitert als logische Folge des Verbots, bestimmte „politisch motivierte“ Taten von der Auslieferung auszunehmen. Daher ist nun vorgesehen, dass die Auslieferung nur dann verweigert werden kann, wenn dem Täter in dem betreffenden Land die Todesstrafe, Folter oder lebenslange Haft ohne die Möglichkeit bedingten Straferlasses droht.

Eine der schwierigsten Fragen für die GMT-Gruppe stellte das Problem der Zulassung von Vorbehalten dar. Das Übereinkommen gestattet Vorbehalte in Bezug auf die grundsätzliche Pflicht, bei den aufgezählten Tatbeständen die Auslieferung unter Hinweis auf politische Motivation nicht zu verweigern. Unter Berücksichtigung der Haltung sämtlicher Staaten gelangte die Gruppe hinsichtlich dieser Bestimmung zu einem Kompromiss, der aus vier Elementen besteht:

- Die Möglichkeit, bei politisch motivierten Taten einen Vorbehalt anzumelden, bleibt nur für die Staaten, die schon Vertragspartei sind, bestehen. Wenn ein Staat einen solchen Vorbehalt macht, ist er verpflichtet, die Tatbestände anzugeben, die als politisch motiviert angesehen werden.
- Vorbehalte gelten nur für die Dauer von drei Jahren. Eine Verlängerung für weitere drei Jahre kann durch Mitteilung an den Europarat ermöglicht werden.
- Die Verpflichtung zur Auslieferung oder eigenen strafrechtlichen Verfolgung wurde verstärkt: Wenn ein Staat die Auslieferung auf Grund eines Vorbehalts ablehnt, muss er den Fall an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden weiterleiten und den Europarat vom Ergebnis der strafrechtlichen Ermittlungen in Kenntnis setzen.
- Eine Überprüfung der Weigerung ist vorgesehen. Der Staat, der die verweigerte Auslieferung erbeten hat, kann einen Ausschuss und gegebenenfalls das Ministerkomitee des Europarats anrufen. In einer Erklärung wird dann die Rechtmäßigkeit der Verweigerung der Auslieferung nach dem Übereinkommen ermittelt.

Das Protokoll sieht ein Überprüfungsverfahren vor, das die Einhaltung des neuen Vorbehaltsverfahrens sowie sonstiger sich aus dem Übereinkommen ergebenden Verpflichtungen überwacht. Dieses Verfahren erfolgt in Übereinstimmung mit den auf der 110. Ministersitzung gefassten Beschlüssen des Ministerkomitees und den Beschlüssen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats zusätzlich zur generellen Zuständigkeit des CDPC (Europäischer Ausschuss über Verbrechensbekämpfung), der europäische Übereinkommen im Strafrecht überwacht.

Die letzte Konvention im Sinne der Bekämpfung des Terrorismus ist die am 16. Mai zur Unterzeichnung vorgelegte und am 1. Juni 2007 in Kraft getretene Konvention zur Verhütung von Terrorismus. Um bereits bestehende internationale Texte bezüglich der Bekämpfung des Terrorismus in ihrer Wirksamkeit zu verbessern, hat der Europarat diese neue Konvention bereits angenommen. Auf diese Weise sollen die Bemühungen der Mitgliedsstaaten in der Prävention des Terrorismus gekräftigt werden. Hierbei werden zwei Alternativen zur Zielerreichung aufgezeigt:

- Bestimmte Handlungen, die zur Ausführung von terroristischen Angriffen führen können – wie öffentliche Provokation, Rekrutierung und Ausbildung –, sollen unter Strafe gestellt werden.
- Die Zusammenarbeit bei der Prävention durch nationale wie internationale Präventionspolitik (Änderung bestehender Vereinbarungen hinsichtlich von Auslieferungen und der Rechtshilfe in Strafsachen sowie zusätzliche Mittel) soll verstärkt werden.

Darüber hinaus enthält die Konvention eine Bestimmung zum Schutz und zur Entschädigung von Opfern des Terrorismus. Zur effektiven Umsetzung und Sicherstellung des Follow-up ist ein Konsultierungsprozess vorgesehen.

Außerdem wurde am 16. Mai 2005 in Warschau eine „Konvention über Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten“ zur Unterzeichnung durch die Mitgliedsstaaten vorgelegt. Die am 1. Mai in Kraft getretene Konvention ist der erste internationale Vertrag, der sowohl die Prävention als auch die Kontrolle der Geldwäsche sowie die Finanzierung des Terrorismus abdeckt. Dem Text zufolge sei der schnelle Zugang zu Finanzdaten oder Informationen über Vermögenswerte krimineller Organisationen einschließlich Terrorgruppen der Schlüssel zu erfolgreichen präventiven und repressiven Maßnahmen und zweckdienlich bei der Unterbindung des Terrorismus.

Während die Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus von allen EU-Mitgliedsstaaten unterzeichnet und ratifiziert wurde, haben nur 12 EU-Staaten auch das Zusatzprotokoll zu dieser Konvention ratifiziert. Die Konvention zur Verhütung des Terrorismus wurde von 25 EU-Mitgliedsstaaten unterzeichnet, von denen 18 EU-Mitgliedsstaaten es auch ratifiziert haben. Die Konvention über Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten wurde hingegen nur von 14 EU-Mitgliedsstaaten unterzeichnet und von 3 EU-Mitgliedsstaaten ratifiziert (Stand am 25. Mai 2008).



Im Gegensatz dazu hat die Türkei in diesem Zeitraum der engen Kooperation mit dem Europarat eine große Bedeutung bei der Bekämpfung des Terrorismus zugemessen. So wurden in der Türkei die folgenden zwei Konventionen und ein Protokoll über Terrorismus unterzeichnet und ratifiziert:

- Die Europäische Konvention zur Unterdrückung (supression) von Terrorismus, welche in Straßburg am 27. Januar 1977 unterzeichnet und am 19. Mai 1981 in Kraft getreten ist.
- Protokoll zur Änderung der Europäischen Konvention zur Unterdrückung von Terrorismus des Europarates vom 15. Mai 2003, welches am 15. Juli 2003 unterzeichnet und am 20. Mai 2005 ratifiziert wurde.
- Die Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus, am 19. Januar 2006 unterzeichnet, und das Zusatzprotokoll zur Änderung der Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus, das am 28. März 2007 unterzeichnet wurde, warten auf Ratifizierung.

#### **4.2.2 Vertragliche Regelungen innerhalb der EU zur Bekämpfung des Terrorismus**

Mit der Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. 29 EUV) wurde den Bürgern der EU ein hohes Maß an Sicherheit durch Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität, insbesondere des Terrorismus und der OK, geboten. Damit wurde Terrorismus mit der OK und dem Drogenhandel zusammen auf der Ebene der EU ausdrücklich als eine schwere Kriminalitätsform genannt. Die Tätigkeiten der EU in diesem Sinne werden später eingehend untersucht. In diesem Teil werden nur die Definition terroristischer Straftaten und die Kategorisierung der Sanktionen in den Texten der EU erörtert.

Die terroristische Bedrohung wird in Europa eher als latent beurteilt, obwohl einige Mitgliedsstaaten historische Erfahrungen mit dem Terrorismus haben und sich diese Sicht nach den Anschlägen von Madrid und London langsam zu wandeln beginnt. Terrorismus hat in der EU immer zwei Gesichtspunkte. Einer davon ist der externe Terrorismus, der sich aufgrund der sehr starken Einwanderung und der de facto gescheiterten Integrationspolitik entwickelt. Der andere ist der interne Terrorismus wie IRA, ETA, RAF etc.<sup>708</sup> Terrorismus ist außerdem in seiner neuen Form eine große Gefahr für die innere Sicherheit Europas. Die

---

<sup>708</sup> Vgl. Gustenau, Gustav E.: The Concept of Homeland Security in the European Union and in Austria – A Challenge fort he Austrian EU presidency, in: Brimmer, Esther (Hrsg.): Transforming Homeland Security, Center for Transatlantic Relations, Washington D.C. 2006, S. 62

Größe der Bedrohung des Terrorismus für Europa wurde auf einer außerordentlichen Tagung der EU am 21. September 2001 betont und von allen Teilnehmern erklärt, dass eines der vorrangigen Ziele der EU die Bekämpfung des Terrorismus sein soll. Einige Tage später (28. September 2001) wurde im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Resolution 1373 verabschiedet. In dieser Resolution wurde bekräftigt, dass Terrorismus eine Bedrohung für Frieden und Sicherheit der Welt ist. Die Teilnahme der EU an der globalen Koalition gegen den Terrorismus mit vollem Engagement wurde vom Rat am 8. Oktober 2001 zugesichert. Der Rat hat auch seinen Willen zur Bekämpfung der Finanzquellen des Terrorismus in enger Abstimmung mit den USA zum Ausdruck gebracht.<sup>709</sup>

Die Uneinheitlichkeit der rechtlichen Vorschriften zwischen den Mitgliedsstaaten wurde von der Kommission als entscheidendes Hindernis bei der Bekämpfung des Terrorismus angesehen. Auf der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates am 21. September 2001 wurde deswegen die Notwendigkeit der Angleichung rechtlicher- und strafrechtlicher Vorschriften sowie der einheitlichen juristischen Definition des Terrorismus betont.<sup>710</sup> Insgesamt kann dies als ein umfangreicher Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus bezeichnet werden.

Die EU versuchte zuerst, die Auslieferungsproblematik auch in Bezug auf terroristische Handlungen in einem Übereinkommen<sup>711</sup> zu lösen. Danach hat die EU mit einem weiteren Übereinkommen<sup>712</sup> ein Auslieferungsverfahren entwickelt. Terrorismus wurde aber spezifisch erst in der Gemeinsamen Maßnahme vom Rat am 15. Oktober 1996<sup>713</sup> erörtert. In dieser Maßnahme wurde das Vereinigte Königreich mit der Erstellung und Führung eines Verzeichnisses der besonderen Fähigkeiten und Fachkenntnisse auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung beauftragt, mit dem die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten der EU bei der Terrorismusbekämpfung erleichtert werden soll. Danach wurde Europol mit dem Beschluss des Rates vom 3. Dezember 1998<sup>714</sup> beauftragt, sich mit

---

<sup>709</sup> Vgl. Hetzer, Wolfgang: Europäische Strategien gegen Geldwäsche und Terror ... a.a.O., S. 596-597.

<sup>710</sup> Vgl. Glaeßner, Gert-Joachim: Sicherheit in Freiheit ... a.a.O., S. 262.

<sup>711</sup> Vgl. Rechtsakt des Rates vom 10. März 1995 zur Errichtung des Übereinkommens über das vereinfachte Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in: ABl. C 78 vom 30.03.1995, S. 1.

<sup>712</sup> Vgl. Rechtsakt des Rates vom 27. September 1996 über die Ausarbeitung des Übereinkommens über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in: ABl. C 313 vom 23.10.1996, S. 11.

<sup>713</sup> Vgl. Gemeinsame Maßnahme des Rates vom 15. Oktober 1996 betreffend die Erstellung und Führung eines Verzeichnisses der besonderen Fähigkeiten und Fachkenntnisse auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung, mit dem die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union bei der Terrorismusbekämpfung erleichtert werden soll, in: ABl. L 273 vom 25.10.1996, S. 1-2.

<sup>714</sup> Vgl. Beschluß des Rates vom 3. Dezember 1998 zur Erteilung des Auftrags an Europol, sich mit Straftaten zu befassen, die im Rahmen von terroristischen Handlungen gegen Leben, körperliche Unversehrtheit und

Straftaten im Rahmen des Terrorismus zu befassen. Im Laufe der Zeit wurde aber immer wieder betont, dass umfangreichen Regelungen für die Bekämpfung erforderlich sein.

Art. 31 EUV und der Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vom 3. Dezember 1998<sup>715</sup> sind die Rechtsgrundlage dieser Regelung. Sie sehen die Annahme von Maßnahmen zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des Terrorismus vor. Parallel dazu wurde in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere (15. und 16. Oktober 1999) und des Europäischen Rates von Santa Maria da Feira (19. und 20. Juni 2000) die Notwendigkeit eines Rahmenbeschlusses in diesem Sinne festgelegt und das Europäische Parlament forderte den Rat am 5. September 2001 auf, einen solchen Rahmenbeschluss zu verabschieden.

Ausgangspunkt dieser Regelung war nicht eine Reaktion auf den 11. September 2001, sondern eine Antwort auf der Ebene der EU auf die Konvention des Europarats zur Bekämpfung des Terrorismus vom 27. Januar 1977 und auf die Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge vom 15. Dezember 1997 und gegen die Finanzierung terroristischer Aktivitäten vom 9. Dezember 1999. Damit wurde beabsichtigt, sich weltweit und auf europäischer Ebene im Kampf gegen den Terrorismus zu engagieren. Die Schlussfolgerungen des Rates vom 20. September 2001 sowie der vom außerordentlichen Europäischen Rat am 21. September 2001 angenommene Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus können aber als Resultate des 11. September 2001 innerhalb der EU angesehen werden, die den Verabschiedungsprozess des Rahmenbeschlusses beschleunigt haben. Das wird von Voigt als „Katalysator-Effekt“ bezeichnet.<sup>716</sup>

Der Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung wurde auf Grundlage des Vorschlages der Kommission vom 19. September 2001<sup>717</sup> vom Rat der EU am 13. Juni 2002

---

persönliche Freiheit sowie gegen Sachen begangen wurden oder begangen werden könnten, in: ABl. C 26 vom 30.01.1999, S. 22.

<sup>715</sup> Vgl. Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ... a.a.O., S. 1-15.

<sup>716</sup> Vgl. Hoffmann-Riem, Wolfgang: Freiheit und Sicherheit im Angesicht terroristischer Anschläge, in: Müller, Erwin/Schneider, Patricia (Hrsg.): Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit, Baden-Baden 2006, S. 33-42.

<sup>717</sup> Vgl. Vorschlag der Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung, in: ABl. C 332E vom 27.11.2001, S. 300-304.

angenommen<sup>718</sup> und ist am 22. Juni 2002 in Kraft getreten. Die Umsetzungsfrist in den Mitgliedsstaaten lief bis zum 31. Dezember 2002.

Die Vorschrift betont zunächst die Bedeutung der Grundrechte und Freiheiten sowie der Grundsätze von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die allen Mitgliedsstaaten gemein sind, und er sieht den Terrorismus als einen der schwersten Verstöße gegen diese Grundsätze. Damit will die EU zeigen, dass diese Regelung nicht gegen die Freiheit, sondern gegen die Feinde der Freiheit getroffen wurde. Die Bedeutung des Rechtsstaates in diesem Sinne wird klar, wenn man bedenkt, dass im Rechtsstaat ein enger Zusammenhang zwischen Sicherheit und Freiheit deutlich wird. Aufgrund dieses Doppelauftrages kann das Rechtsstaatsprinzip, dessen Teilprinzipien schon im ersten Teil detailliert erläutert worden sind, als Steuerungsmodus für das jeweilige Sicherheitsmaß wirken. An die Sicherheit werden entsprechende Herausforderungen gestellt, zu denen traditionell die Kriminalität zählt. Aber auch neuartige Herausforderungen werden sichtbar, wie die Europäisierung der Sicherheitsfrage, aber auch die Sicherheitsproblematik der Risikotechnologien, die als ungewollte Nebenfolgen des technischen Fortschrittes auftauchen. Jeder dieser Herausforderungen muss auf Basis des Rechtsstaatsprinzips in diesem Sinne unter Beachtung einer Art der differenzierten „Freiheitsverträglichkeitsprüfung“ begegnet werden, da das Rechtsstaatsprinzip auf erprobten Prämissen beruht. Zu diesen Prämissen zählen vor allem das staatliche Gewaltmonopol, die grundrechtlich verbürgte staatliche Schutzpflicht und das freiheitswahrende grundrechtliche Abwehrrecht, die das mehrpolige Verfassungsrechtverhältnis begründen. Somit muss die Schnittmenge zwischen Sicherheit und Rechtsstaat realisiert werden, die durch die staatliche Gewährleistung von physischer Sicherheit definiert und verfassungsrechtlich konkretisiert und subjektiviert wird durch die im Grundgesetz verankerte Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG und entsprechend Art. 2 Abs. 1, 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 EU-Grundrechte Charta. Darüber hinaus lässt sich aus dieser Schnittmenge eine dogmatische Richtungsweisung für die Abwägung zwischen Sicherheit und Rechtsstaatsprinzip ableiten. Unter Berücksichtigung dieser rechtsstaatlichen Schnittmenge wiederum kann im Zuge der anschließenden mehrpoligen Verhältnismäßigkeitsprüfung zwischen Freiheit und Sicherheit eine rationale Prüfung der Freiheitsverträglichkeit von erarbeiteten Sicherheitsmaßnahmen durchgeführt werden. Nur so kann gewährleistet werden, dass der Rechtsstaat nicht aufgrund eines durch Terrorismus hervorgerufenen irrationalen Sicherheitsbedürfnisses in einen totalen Präventions- oder

---

<sup>718</sup> Vgl. Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung ... a.a.O., S. 3-7.

Schutzstaat ableitet. Problematisch ist hierbei in erster Linie, dass Terror und Gewalt die Bereitschaft erhöhen, zur Gewährleistung der kollektiven Sicherheit auf bestimmte Freiheitsrechte zu verzichten und somit eine (verfassungs-)rechtliche Rationalisierungsfunktion notwendig ist. Denn nur auf diese Weise ist es möglich, allein die zum physischen Schutz der Bürger tatsächlich effektiv wirkenden Sicherheitsmaßnahmen herauszufiltern ohne sich in ressourcenintensiven, aber wenig effektiven Beschwichtigungsmaßnahmen zu verstricken. Dies entspricht auch dem in Art. 2 und 29 EUV sowie Art. 61 EGV Kredo, den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten.<sup>719</sup>

Ziel dieses Rahmenbeschlusses ist die Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit und Festlegung von Mindestvorschriften über die Strafen im Bereich des Terrorismus, ohne die in Artikel 6 EUV festgeschriebenen Verfassungsprinzipien und Grundrechte zu verletzen. In dieser Vorschrift sind die terroristischen Straftaten sowie Grundrechte und Rechtsgrundsätze (Art. 1), Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung (Art. 2), Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten (Art. 3), die Sanktionen (Art. 5) und besonderen Umstände zur Milderung der Strafen (Art. 6) aufgelistet und die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zur Verhinderung von Anstiftung, Mittäterschaft und Versuch dieser Tatbestände (Art. 4) zu treffen. In dieser Vorschrift wurden außerdem die Verantwortlichkeit juristischer Personen (Art. 7) und Sanktionen gegen diese Personen (Art. 8), Gerichtsbarkeit und Strafverfolgung (Art. 9) sowie Schutz und Unterstützung der Opfer (Art. 10) geregelt. Weiterhin besteht für die Mitgliedsstaaten die Pflicht der Umsetzung des Rahmenbeschlusses in nationales Recht bis zum 31. Dezember 2002, sowie die Pflicht zur anschließenden Berichterstattung über die konkreten Wortlaute der Änderungen (Art. 11). Zusätzlich wird verfügt, dass der Anwendungsbereich des Rahmenbeschlusses zusätzlich zum EU-Raum sich ebenfalls auf Gibraltar erstreckt (Art. 12).

Die Kommission hat auf der Grundlage von Artikel 11 des Rahmenbeschlusses des Rates zur Terrorismusbekämpfung am 8. Juni 2004 einen Bericht<sup>720</sup> und einen Ergänzungsbericht (Commission Staff Working Paper)<sup>721</sup> vorgelegt, in denen der Wortlaut der geänderten

---

<sup>719</sup> Vgl. Callies, Christian: Die Europäisierung der Staatsaufgabe Sicherheit unter den Rahmenbedingungen des freiheitlichen Rechtsstaats, in: Müller, Erwin/Schneider, Patricia (Hrsg.): Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit, Baden-Baden 2006, S. 83-109.

<sup>720</sup> Vgl. Bericht der Kommission auf der Grundlage von Artikel 11 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung, vom 8.6.2004, in: KOM (2004) 409 endgültig.

<sup>721</sup> Vgl. Commission Staff Working Paper Annex to the Report from the Commission based on Article 11 of Council Framework Decision of 13. June 2002 on Combating Terrorism, vom 8.6.2004, in: SEC (2004) 688.

Vorschriften dargelegt werden sollte. Zur einheitlichen Bewertung der eingereichten Berichte mussten allerdings zunächst geeignete Kriterien zur Bewertung ermittelt werden. Insgesamt wird hier eine Vierteilung vorgenommen:

- „Form und Mittel der Umsetzung des zu erreichenden Ziels müssen so gewählt sein, dass das wirkungsvolle Funktionieren der Richtlinie gewährleistet ist, wobei ihren Zielen Rechnung getragen werden muss;
- jeder Mitgliedsstaat ist verpflichtet, Richtlinien in der Weise umzusetzen, dass sie den Anforderungen der Klarheit und Rechtssicherheit genügen; der Mitgliedsstaat muss die Bestimmungen der Richtlinie somit in bindende innerstaatliche Vorschriften umsetzen;
- die Umsetzung erfordert nicht unbedingt einen Rechtsakt mit genau demselben Wortlaut; ein allgemeiner rechtlicher Rahmen (z.B. bereits bestehende Maßnahmen) reicht möglicherweise aus, sofern gewährleistet ist, dass die Richtlinie in vollem Umfang und hinreichend deutlich und präzise umgesetzt wird;
- Richtlinien müssen innerhalb der im Rechtsakt genannten Frist umgesetzt werden“.<sup>722</sup>

Auf diesem Bericht basiert die folgende Auswertung. Bis zum Stichtag hatten allerdings erst Österreich, Deutschland, Irland, Italien und Portugal die geforderten Informationen zusammengestellt, am 5. November 2003 antwortete Schweden; Luxemburg und die Niederlande reagierten überhaupt nicht bis Anfang 2004 und die anderen Staaten der EU-15 gaben bis zum Abschluss des Kommissionsberichtes keinerlei konkrete Informationen preis.<sup>723</sup>

Vor dem Rahmenbeschluss verfügten lediglich einige Mitgliedsstaaten über eine terrorspezifische Gesetzgebung. Daher wurde keine Unterscheidung zwischen terroristischen Handlungen und gewöhnlichen Verbrechen vorgenommen. Daher bestand das Hauptziel in einer Annäherung zu einer einheitlichen Definition terroristischer Verbrechen für alle Mitgliedsstaaten anhand von spezifischen und gewöhnlichen terroristischen Charakteristika. Daher unterscheiden sich terroristische Akte von gewöhnlichen Verbrechen lediglich in der Motivation des Täters. So lassen sich zwei Elemente identifizieren. Zum einen das objektive Element (*actus reus*), das im Sinne einer Aufzählung ernster krimineller Verhaltensweisen zu verstehen ist, und zum anderen das subjektive Element (*mens rea*), das eine spezifische

---

<sup>722</sup> Bericht der Kommission auf der Grundlage von Artikel 11 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung ... a.a.O.

<sup>723</sup> Vgl. Voigt, Susanne: Der EU-Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung ... a.a.O., S. 218 f.

Absicht oder einen spezifischen Zweck als Hintergrund aufweist.<sup>724</sup> Bezüglich des Art. 1 haben lediglich acht Mitgliedsstaaten terroristische Straftaten als einen gesonderten Straftatbestand eingestuft, auch wenn Unterschiede im Hinblick auf den Grad und die Verfahren der Umsetzung festzustellen sind.<sup>725</sup>

Wesentlicher Bestandteil des Rahmenbeschlusses war die Definition und Beschreibung des Terrorismus. Die EU hat damit einen großen Beitrag zur Bekämpfung des Terrorismus auf europäischer Ebene geleistet. Diese Definition und Beschreibung gehen aber auf die gemeinsame Maßnahme vom 21. Dezember 1998<sup>726</sup> zurück. In dieser Maßnahme wurde die kriminelle Vereinigung definiert und Terrorismus wurde als eine Art der OK aufgelistet.

Parallel dazu wurde Terrorismus in diesem Rahmenbeschluss gemäß Art. 2 als ein auf längere Dauer angelegter organisierter Zusammenschluss von mehr als zwei Personen, die zusammenwirken, um terroristische Straftaten zu begehen, definiert. Dieser "organisierte Zusammenschluss" wird nicht nur zufällig zur unmittelbaren Begehung einer strafbaren Handlung gebildet und hat nicht notwendigerweise förmlich festgelegte Rollen für seine Mitglieder, eine kontinuierliche Zusammensetzung oder eine ausgeprägte Struktur. Bezüglich des Art. 2 haben oder werden die meisten Mitgliedsstaaten Rechtsvorschriften erlassen, die einen gesonderten Straftatbestand für Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Vereinigungen vorsehen.<sup>727</sup>

In dem von der Kommission vorgelegten Vorschlag<sup>728</sup> waren die in Art. 3 aufgeführten Straftaten in Verbindung mit terroristischen Aktivitäten noch nicht enthalten. Nach diesem Artikel sind etwa schwerer Diebstahl, Erpressung und die Ausstellung gefälschter Verwaltungsdokumente im Zusammenhang mit den in Art. 1 Abs. 1 aufgeführten Handlungen ebenfalls als terroristisch einzustufen.<sup>729</sup> Hier lässt sich erkennen, dass von den Mitgliedsstaaten der Wunsch ausging, terroristische Anschläge bereits im Frühstadium zu erkennen und zu vereiteln. Lediglich vier Mitgliedsstaaten haben offensichtlich

---

<sup>724</sup> Vgl. Commission Staff Working Paper Annex to the Report from the Commission based on Article 11 of Council Framework Decision of 13. June 2002 on Combating Terrorism a.a.O.

<sup>725</sup> Vgl. Bericht der Kommission auf der Grundlage von Artikel 11 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung... a.a.O.

<sup>726</sup> Vgl. Gemeinsame Maßnahme des Rates vom 21. Dezember 1998 betreffend die Strafbarkeit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in: ABl. L 351 vom 29.12.1998, S. 1-2.

<sup>727</sup> Vgl. Bericht der Kommission auf der Grundlage von Artikel 11 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung ... a.a.O.

<sup>728</sup> Vgl. Vorschlag der Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung ... a.a.O., S. 302.

<sup>729</sup> Vgl. Voigt, Susanne: Der EU-Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung ... a.a.O., S. 218.

Rechtsvorschriften verabschiedet, die den Verpflichtungen im Rahmen dieses Artikels uneingeschränkt nachkommen.<sup>730</sup>

Um einem ganzheitlichen systematischen Ansatz zu folgen, sieht Art. 4 vor, dass die Mitgliedsstaaten ebenfalls sicherstellen müssen, dass auch mittelbare Aktivitäten wie Anstiftung, Mittäterschaft, Unterstützung und der bloße Versuch terroristischer Akte bereits ebenfalls strafbar werden.<sup>731</sup> Obwohl nur einige Mitgliedsstaaten in diesem Bereich über explizite Vorschriften verfügen, kommen sie implizit durch allgemeine Vorschriften über die Mittäterschaft und den einleitende Straftaten nach, sofern die ersten drei Artikel gänzlich umgesetzt werden.<sup>732</sup>

Art. 5 sieht die Wirksamkeit, Angemessenheit und das Abschreckungspotential der Sanktionen von Straftaten nach Art. 1 bis Art. 3 vor, die sogar zu einer Auslieferung führen können. In Abs. 2 wird darüber hinaus verfügt, dass Straftaten im Zusammenhang mit Terrorismus eine qualifizierende Abwandlung der nach dem innerstaatlichen Recht entsprechenden Straftaten sein sollen und damit Freiheitsstrafen aufgrund der Verbindung zum Terrorismus höher auszufallen haben, als sie ohne derartige Verbindung ausfallen würden, außer es handelt sich ohnehin nach innerstaatlichem Recht um die mögliche Höchststrafe. In Abs. 3 werden darüber hinaus Mindestwerte für die Höchststrafen festgelegt, wobei Anführer einer terroristischen Organisation demnach 15 Jahre und für die Beteiligung an einer solchen Organisation grundsätzlich 8 Jahre zu erwarten haben. Dies kann allerdings nicht als Harmonisierung der Sanktionen ausgelegt werden, da die Befolgung innerhalb der Mitgliedsstaaten dennoch zu unterschiedlichen Ergebnissen führen kann.<sup>733</sup> Obwohl nur zwei Mitgliedsstaaten in ihrem Statusbericht an die Kommission explizit auf diesen Artikel Bezug genommen haben, erfüllen vermutlich alle Mitgliedsstaaten die Bedingungen von Abs. 1. Den Verpflichtungen des Abs. 2 sind hingegen erst acht Mitgliedsstaaten nachgekommen oder sind im Begriff, dies zu tun. Abs. 3 betreffend sehen sieben Mitgliedsstaaten hinsichtlich der Anführung terroristischer Vereinigungen die geforderten Sanktionen vor, drei weitere erfüllen diese Vorschrift teilweise, da für diese Handlung kein gesonderter Straftatbestand

---

<sup>730</sup> Vgl. Bericht der Kommission auf der Grundlage von Artikel 11 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung ... a.a.O.

<sup>731</sup> Vgl. Commission Staff Working Paper Annex to the Report from the Commission based on Article 11 of Council Framework Decision of 13. June 2002 on Combating Terrorism a.a.O.

<sup>732</sup> Vgl. Bericht der Kommission auf der Grundlage von Artikel 11 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung ... a.a.O.

<sup>733</sup> Vgl. Voigt, Susanne: Der EU-Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung ... a.a.O., S. 218.



geschaffen wurde. In Bezug auf die Beteiligung an terroristischen Vereinigungen erfüllen acht Mitgliedsstaaten die geforderten Bedingungen uneingeschränkt, vier weitere teilweise.<sup>734</sup>

Nach Art. 6 können allerdings im Falle der tätigen Reue die vorgesehenen Strafen gemildert werden, sofern der Täter sich lossagt und im weiteren Verlauf mit den Justizbehörden kooperiert.<sup>735</sup>

In sechs Mitgliedsstaaten wird den genannten besonderen Umständen Rechnung getragen, während die anderen Mitgliedsstaaten keinerlei Informationen hinsichtlich spezifischer Maßnahmen zur Umsetzung dieser optionalen Vorschrift lieferten.<sup>736</sup>

Der Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung zur europäischen Anti-Terrorismuspolitik ist kritisch zu bewerten. Die Entscheidungsfindung im Rat ist eher intransparent, die Regelungen aufgrund der Rahmenmaßgabe vergleichsweise ungenau. Darüber hinaus lassen sich hinsichtlich der Umsetzung in nationales Recht bei den meisten Mitgliedsstaaten erhebliche Defizite nachweisen, bedingt durch mangelndes nationales Engagement und fehlende Sanktionsinstanzen, ohne die die Wirksamkeit des Rahmenbeschlusses ohnehin begrenzt ist. Während im Bereich der Innen- und Justizpolitik in der EU bereits die Bemühungen zur Internationalisierung als recht erfolgreich erscheinen, sind Reformen im Bereich der Terrorismusbekämpfung im Rahmen eines Verfassungsvertrages begrenzt. Vor allem ist die Überzeugung der Mitgliedsstaaten problematisch, dass die Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung auf EU-Ebene lediglich Ergänzungen der nationalen Sicherheitsmaßnahmen sind, sie aber nicht vollständig ersetzen können. Somit kann eine Kooperation erst effizient erfolgen, wenn sich die Überzeugung durchsetzt, dass nationale Mittel nicht mehr ausreichen. Aktuell herrscht die Meinung vor, dass die Terrorismusbedrohungen lediglich nationale Probleme darstellen, die auch am besten auf nationaler Ebene gelöst werden sollten, weswegen auch keine Notwendigkeit zu einer weiteren Kompetenzübertragung auf EU-Institutionen im Verfassungsvertrag vorgesehen sind.<sup>737</sup>

Zur Bewältigung der Probleme der Intransparenz in der Entscheidungsfindung und einer mangelnden Ausdrucksgenauigkeit sowie Kontrolle der beschlossenen Bestimmungen könnte etwa eine intensivere Beteiligung des Europäischen Parlamentes beitragen, welches bereits im Zuge zahlreicher Initiativen und Vorschläge zu Anti-Terrormaßnahmen seine

---

<sup>734</sup> Vgl. Bericht der Kommission auf der Grundlage von Artikel 11 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung ... a.a.O.

<sup>735</sup> Vgl. Voigt, Susanne: Der EU-Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung ... a.a.O., S. 218.

<sup>736</sup> Vgl. Bericht der Kommission auf der Grundlage von Artikel 11 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung ... a.a.O.

<sup>737</sup> Vgl. Voigt, Susanne: Der EU-Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung ... a.a.O., S. 231 f.

Beratungskompetenz unter Beweis gestellt hat. Darüber hinaus wird ebenfalls vermerkt, dass eine gesetzlich fixierte Ex-post-Evaluation der Anti-Terrorismusgesetze durch unabhängige Experten die Qualität der Maßgaben und Regelungen erheblich verbessern könnte.<sup>738</sup>

#### **4.2.3 Gesetzliche Regelungen der EU-Mitgliedsländer und der Türkei im Vergleich: Umsetzung des Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung des Terrorismus**

Die Funktionen der Anti-Terrorismusgesetze führen dazu, durch die Reorganisation der staatlichen Repressionsinstanzen die Polizeizuständigkeiten zu erweitern oder zu zentralisieren, Sondergerichte einzurichten oder die Organisation geheimer Nachrichtendienste zu straffen; durch Veränderungen des nicht-materiellen prozessualen Strafrechts die Personenfeststellungs-, Durchsuchungs- und Festnahmebefugnisse der Exekutivorgane zu Lasten der Verdächtigen auszudehnen und die Rechte der Beschuldigten/Angeklagten/Verteidiger zugunsten staatsanwaltschaftlicher Machterweiterung einschränken; durch Kriminalisierung bisher nicht verbotener Handlungen (primäre Kriminalisierung) oder durch Verschärfungen bestehender Strafandrohungen (sekundäre Kriminalisierung) die Tatbestände der terroristischen Vereinigungen auszuweiten, die Strafbarkeit der Beteiligung an radikaloppositionellen Organisationen vorzuverlegen und die bloße Artikulation von System-Opposition für strafbar zu erklären. Ziel ist es, dadurch eine gesetzliche Möglichkeit zu erhalten, die Fähigkeit und Bereitschaft des Staates zur Verteidigung seines Monopolanspruchs auf die Ausübung legitimer physischer Gewalt zu demonstrieren. Deswegen dienen solche Regelungen nicht nur der Bekämpfung des Terrorismus, sondern auch der Einschüchterung prinzipieller Opposition.<sup>739</sup> In dieser Arbeit werden einige Anti-Terrorismusgesetze in Europa untersucht, mit dem Anti-Terrorismusgesetz der Türkei und mit anderen europäischen Texten verglichen. Erst wird von der Entstehungsgeschichte der Anti-Terrorismusgesetze in Europa berichtet und die Europäische Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus wird erläutert.

Seit Terrorismus Staatsinstitutionen und Gesellschaften bedroht, haben die (meisten europäischen) Staaten begonnen, antiterroristische Politiken zu betreiben. Die Kriminalität jedes Zeitalters und jeder Gesellschaft kennt in der Tat besondere Züge. Jedes Zeitalter und jeder Ort hat seine Straffälligen, und jede Periode entspricht einer spezifischen Art von

---

<sup>738</sup> Vgl. Ebda., S. 232.

<sup>739</sup> Vgl. Scherer, Sebastian: Gesetzgebung im Belagerungszustand ... a.a.O., S. 126-128.

Kriminalität.<sup>740</sup> Insbesondere nach den Ereignissen vom 11. September 2001 wird die terroristische Bedrohung als eine Hauptart der Kriminalität in den westlichen Demokratien angesehen und die Bekämpfung des Terrorismus befindet sich im Zentrum der Politik der inneren Sicherheit. Die Attentate vom 11. September sind eine Gelegenheit für die nationalen Regierungen Europas eine Gelegenheit, die Umwandlung der Strafgesetzbücher und der Strafverfahren im Bereich des Terrorismus zu beschleunigen. Die europäischen Regierungen haben sich aufgemacht, wirksam zu antworten und notwendige Maßnahmen in diesem Bereich zu treffen. Sie haben neben der Erhöhung der Interventionskapazität ihrer operationellen Anti-Terrorismus-Institutionen immer neue Gesetze zur Bekämpfung des Terrorismus verabschiedet. Im Gegensatz zur US-amerikanischen unilateralen Bekämpfung des Terrorismus durch Militäraktionen großen Ausmaßes im Ausland und durch eine aktive politische Intervention insbesondere gegen Staaten (Comprehensive Crime Control Act und Omnibus Diplomatic Security and Antiterrorism Act) haben die europäischen Staaten eine demokratischere, weniger militärische und multilaterale Strategie verfolgt, die parallel zu jener der EU ferläuft. Dennoch wurden die bürgerlichen Freiheiten unter Hinweis auf die Bekämpfung des Terrorismus eingeschränkt. In diesem Teil werden die Anti-Terrorismusgesetze von Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Deutschland und der Türkei unter besonderer Berücksichtigung des Kommissionsberichtes zum Rahmenbeschluss untersucht und miteinander verglichen.

### **Deutschland**

Der 7. Abschnitt (§§ 123–145d) des deutschen StGB regelt die Straftaten gegen die öffentliche Ordnung. Dieser Arbeit konzentriert sich aber auf die Straftaten, die die innere und öffentliche Sicherheit sowie das Gewaltmonopol des Staates durch gewalttätige, organisierte und bewaffnete Bedrohungen in Gefahr bringen. In diesem Sinne versucht der Gesetzgeber mit §§ 125, 125 und 126 StGB den Landfriedensbruch und die Störung der öffentlichen und inneren Sicherheit durch gewalttätige Bedrohungen zu verhindern. Mit dem Verbot der Bildung bewaffneter Gruppen nach § 127 StGB wurde der Schutz des staatlichen Gewaltmonopols des Staates und damit des inneren Rechtsfriedens beabsichtigt.<sup>741</sup> Während § 129 die Strafen gegen die Bildung krimineller Vereinigungen regelt, beinhaltet § 129a die speziellen Regelungen gegen die Bildung und Unterstützung terroristischer Vereinigungen.

---

<sup>740</sup> Vgl. Falletti, François/Debove, Frédéric: *Planète criminelle: le crime, phénomène social du siècle?*, Paris 1998, S. 405.

<sup>741</sup> Vgl. Tröndle, Herbert/Fischer, Thomas: *Strafgesetzbuch und Nebengesetze*, München 2004, S. 863.

Für die Bekämpfung des Terrorismus gab es außerdem seit 1976 (erst am 18.8.1976 BGBl I 2181) permanent eine Regelung. Im Laufe der Zeit wurde diese Vorschrift immer weiter aktualisiert. Mit der Aktualisierung vom 22. Dezember 2003 (BGBl I 2003, S. 2836) wurde die Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Bekämpfung des Terrorismus verwirklicht. Die letzte Aktualisierung in diesem Sinne ist das Gesetz zur Ergänzung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes vom 5. Januar 2007 (BGBl I 2007, S. 2).

In den deutschen Vorschriften wird weder Terrorismus noch die terroristische Vereinigung vollständig definiert und nach Zielrichtungen, Akteuren oder Motivationen kategorisiert. Es gibt hierbei eine Kennzeichnung des Terrorismus, die nicht auf einem Täter oder einer Organisation, sondern auf einer Straftat basiert. Die Straftaten, die dort nicht genannt sind oder die einmal begangen wurden, haben keine Bedeutung.<sup>742</sup> Die Nennung, Zweck und Kontinuität der Tatbestände sind also die gesetzlichen Voraussetzungen für die Bezeichnung einer Organisation als eine terroristische Vereinigung. Parallel zu diesen Voraussetzungen haben sich alle deutschen Rechtswissenschaftler auf die Definition des Rates geeinigt.<sup>743</sup> Die Kommissionsexperten der Umsetzungsbegutachtung des Rahmenbeschlusses kamen jedoch zu dem Schluss, dass Deutschland die Bedingungen nur teilweise erfüllt. So berücksichtigt das deutsche Recht die Aufspaltung in ein objektives und ein subjektives Element, doch Straftaten von Tätern, deren Verbindung zu terroristischen Gruppen nicht nachgewiesen werden kann, werden nicht gesondert berücksichtigt.<sup>744</sup>

Die Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung werden klar aufgelistet. So wird eine Bestrafung für diejenigen vorgesehen, die eine Vereinigung gründen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit darauf gerichtet sind, verschiedene Straftaten zu begehen oder sich an solchen Organisationen beteiligen. Die Neufassung erweitert die Liste der Straftaten und führt das Element des Zwecks in Übereinstimmung mit dem Rahmenbeschluss ein. Der Zweck ist hingegen kein Kriterium im Zusammenhang mit bestimmten Straftaten (wie Mord oder Entführung), die in jedem Fall als terroristische Aktivitäten gelten, unabhängig vom erwünschten Zweck. Darüber hinaus sind spezifische Strafen vorgesehen für die Rädelsführer oder Hintermänner von terroristischen Organisationen. Die Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten werden aber im Sinne des Rahmenbeschlusses unvollständig aufgelistet. Die Regelungen im Rahmen der Anstiftung, Mittäterschaft und des Versuchs werden gemäß Art. 4 des Rahmenbeschlusses

---

<sup>742</sup> Vgl. Ebda., S. 863.

<sup>743</sup> Vgl. Hetzer, Wolfgang: Europäische Strategien gegen Geldwäsche und Terror ... a.a.O., S. 597.

<sup>744</sup> Vgl. Commission Staff Working Paper Annex to the Report from the Commission based on Article 11 of Council Framework Decision of 13. June 2002 on Combating Terrorism...a.a.O.

vollständig umgesetzt. Die Sanktionen nach Maßgabe des Art. 5 werden zwar geregelt, aber nicht in vollem Umfang gemäß dem Rahmenbeschluss umgesetzt. Auch die Vorschriften von Art. 6 zur Milderung der Strafen im Falle tätiger Reue wurden vollständig entsprechend des Rahmenbeschlusses verankert.<sup>745</sup>

## **Frankreich**

Die Welt hat den Begriff vom Terror (französisch *terreur*) mit der Terrorherrschaft von dem Anführer der Jakobiner, Robespierre, nach der französischen Revolution kennengelernt. Aus dieser bitteren Erfahrung spielten die Menschenrechte und die staatliche Herrschaft eine wichtige Rolle bei der inneren Sicherheitspolitik Frankreichs. Nach den 80er Jahren, besonders nach dem 11. September 2001, ist diese Balance-Politik zugunsten der Stärkung der staatlichen Position verändert worden. Die Schaffung gut funktionierender Institutionen und Verbesserung bestehender Mechanismen sowie Verbesserung und Koordinierung der Sicherheitsdienste lagen im Zentrum der französischen Strategie gegen den modernen Terrorismus.<sup>746</sup>

Der französische antiterroristische Gesetzgebungsprozess beginnt mit den terroristischen Attentaten in den achtziger Jahren. Vorgeschichte dieses Prozesses war der Krieg in Algerien zwischen 1950 und 1960. Das Gesetz vom 9. November 1986 hat zum ersten Mal das Konzept des Terrorismus ins Strafverfahrensgesetzbuch eingeführt. Durch dieses Gesetz hat sich Frankreich mit einer spezifischen und vollständigen antiterroristischen Gesetzgebung ausgestattet. In den folgenden Jahren ist die antiterroristische Rechtsvorrichtung durch mehrere Gesetze in den Jahren 1994, 1995 und 1996 vervollständigt worden.

Nach dem 11. September 2001 hat die französische Regierung eine parallel auf die Maßnahmen der amerikanischen Regierung reagiert. Trotz des Bestehens aktueller antiterroristischen Gesetze hat der französische Gesetzgeber seine Vorrichtung durch das Gesetz zur täglichen Sicherheit (*Loi sur la Sécurité Quotidienne: LSQ*)<sup>747</sup> im Oktober 2001 ergänzt. Das LSQ besteht aus 9 Kapiteln und beinhaltet Regelungen für die öffentliche Ordnung wie im siebten Abschnitt des deutschen Strafgesetzbuches. Kapitel 5 regelt die Bekämpfung des Terrorismus. Die Regierung hat darauf abgezielt, seine Bekämpfung des Terrorismus zu verstärken. Außerdem hat der Gesetzgeber zum ersten Mal eine Verbindung

---

<sup>745</sup> Vgl. Ebda.

<sup>746</sup> Vgl. Yamac, Fatih: 11. Eylül 2001 Sonrası Fransız Terörle Mücadele Politikası (übersetzt als „die französische Anti-Terror-Politik nach dem 11. September 2001“), in: Bal, Ihsan (Hrsg.): Terörizm. Ankara 2006, S. 79-119.

<sup>747</sup> Vgl. *Loi sur la Sécurité Quotidienne: LSQ – Sicherheitsgesetz* (<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=INTX0100032L> – gelesen 1.2.2008).

zwischen dem Terrorismus und der Benutzung der Informatik aufgestellt und hat die Befugnisse der Institutionen erweitert, die mit elektronischer Überwachung und Abhören von Mitteilungen befassen sind. Das angenommene Gesetz sah vor, dass die Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung Ende 2003 ablaufen sollten, aber dieses Ablaufdatum hat nicht auf alle Maßnahmen Anwendung gefunden. Die französische antiterroristische Gesetzgebung wurde ein letztes Mal im Januar 2006 durch das Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus ergänzt und dieses Gesetz enthält unterschiedliche Bestimmungen zu Sicherheit und Grenzkontrollen.<sup>748</sup>

Die Kommissionsexperten kamen zu dem Schluss, dass das französische Strafgesetzbuch im Artikel 421-1 gemäß Art. 1 des Rahmenbeschlusses einige Kategorien allgemeiner Straftaten als terroristisch einstuft, sofern sie im Zusammenhang mit einem Individuum oder einer Gruppe stehen, deren Absicht in der ernsthaften Störung der öffentlichen Ordnung durch Einschüchterung oder Terrorismus besteht. Gemäß Art. 2 der französischen Gesetzgebung ist es als terroristische Aktivität zu verstehen, wenn man in einer terroristischen Gruppe oder Verbindung in leitender oder unterstützender Form mitwirkt. Darüber hinaus ist ebenfalls die Finanzierung dieser Gruppen gemäß Artikel 421-2 eine terroristische Aktivität. Gemäß Art. 3 werden die in Artikel 421-1 genannten Straftaten wie Diebstahl, Erpressung und Betrug, sofern sie im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten stehen, automatisch als mit dem Terrorismus verbunden betrachtet. Gemäß Art. 4 werden die Bestimmungen ebenfalls vollständig erfüllt. Gemäß Art. 5 werden die Vorgaben nicht vollständig erfüllt, da separate Mindesthöchststrafen zwar vorgesehen sind, allerdings keine stufenweise Unterscheidung zwischen Rädelsführern und Hintermännern vorgenommen wird. Gemäß Art. 6 werden die Bedingungen vollständig erfüllt, da eine Milderung der Strafe erreicht werden kann, wenn Betroffene den Behörden Informationen zukommen lassen, die eine Verhinderung kriminellen Verhaltens oder von Todesfällen und permanenten Schäden zur Folge haben oder der Identifizierung anderer Täter dienen.<sup>749</sup>

### **Großbritannien**

Die Bekämpfung des Terrorismus ist aus historischen, rechtlichen und politischen Gründen ein extrem komplexes Thema im Vereinigten Königreich, sowie eine Wirklichkeit ohne Äquivalent. Separatistisch orientierter Terrorismus auf nationaler Ebene (IRA)

---

<sup>748</sup> Vgl. Yamac, Fatih: 11 Eylül 2001 Sonrası Fransız Terörle Mücadele Politikası ... a.a.O., S. 79-119.

<sup>749</sup> Vgl. Commission Staff Working Paper Annex to the Report from the Commission based on Article 11 of Council Framework Decision of 13. June 2002 on Combating Terrorism ... a.a.O.

einerseits und religiös motivierter Terrorismus auf globaler Ebene (Al Kaida) andererseits sind die wichtigen terroristischen Bedrohungen für das Vereinigte Königreich. Das Vereinigte Königreich führt eine EU-parallele Innen- und US-parallele Außenpolitik gegen den Terrorismus.

Der britische Gesetzgebungsprozess gegen Terrorismus beginnt mit den terroristischen Attentaten von Nordirland. Das Territorium des Vereinigten Königreiches umfasst Großbritannien (England, Wales, Schottland) und Nordirland. Sein Rechtssystem basiert auf der Koexistenz der Gesetze und einer Tradition des common law. In den neunziger Jahren haben aber die Behörden die Notwendigkeit eines zentralen Gesetzes angemerkt. In diesem Sinne wurden Anti-Terrorismugesetze im Jahre 2000 (Terrorism Act) und im Jahre 2001 (Anti-terrorism, Crime and Security Act) erlassen.

Das Anti-Terrorismugesetz von 2000 ist ein sehr detailliertes und umfangreiches Harmonisierungsgesetz, das nicht in einem Krisenrahmen, sondern als Ergebnis einer Analyse und einer Koexistenz der alten Gesetze (the Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989 and the Northern Ireland-Emergency-Provisions-Act 1996) angenommen wurde, indem sie das im Vereinigten Königreich und in Nordirland angewendete Recht harmonisierte.<sup>750</sup> Das Gesetz von 2001 kann als ein Reaktionsgesetz auf den 11. September (zwei Monaten später) und Anpassungsgesetz an die Präventivmaßnahmen der Vereinten Nationen angesehen werden. In dem aus 14 Teilen bestehenden Gesetz werden nur die Maßnahmen zur präventiven Bekämpfung des Terrorismus aufgelistet.<sup>751</sup>

Gemäß Art. 1 des Rahmenbeschlusses wurden terroristische Straftaten als gewöhnliche Straftaten mit dem Zusatz der terroristischen Absicht als erschwerender Umstand betrachtet bzw. durch eine allgemeine Terrorismusdefinition abgedeckt. Zwar umfasst Terrorismus eine schwerwiegende Gewaltanwendung gegen eine Person oder Eigentum, eine Bedrohung des Lebens Unbeteiligter, eine ernsthafte Bedrohung der Gesundheit oder Sicherheit der Öffentlichkeit oder Teilen der Öffentlichkeit oder aber eine schwere Beeinträchtigung oder Unterbrechung eines elektronischen Systems, wobei der Zweck darin besteht, die Regierung zu beeinflussen oder die Bevölkerung ganz oder teilweise einzuschüchtern und die politisch, religiös oder ideologisch motiviert ist. Aber diese umfassende Definition entspricht nach den Vorstellungen der Kommission nicht vollständig dem Rahmenbeschluss. Gemäß Art. 2 wird

---

<sup>750</sup> Vgl. Terrorism Act 2000 ([http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2000/ukpga\\_20000011\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2000/ukpga_20000011_en_1) – gelesen am 1.11.2007).

<sup>751</sup> Vgl. Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 (<http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2001/20010024.htm> – gelesen am 1.11.2007).

vorgesehen, dass das Innenministerium die Kompetenz zuschreibt, eine Organisation auf nationaler oder internationaler Ebene als terroristische Organisation zu bezeichnen. Nach Sektion 56 ist die Ausführung von Aktivitäten dieser Organisationen auf jeglicher Ebene eine Straftat. Die Beteiligung an Aktivitäten einer terroristischen Gruppe an sich ist noch keine Straftat, aber spezifische Straftaten wurden genannt, die angeblich diesen Bereich abdecken. Damit in Zusammenhang stehende Straftaten umfassen die Zugehörigkeit oder das Bekennen der Zugehörigkeit oder die Anstachelung zur Unterstützung einer verbotenen Organisation. Außerdem gilt es als Straftat, einen Gegenstand in einer Art oder einem Zusammenhang zu tragen oder zu zeigen, welcher einen berechtigten Verdacht einer Mitgliedschaft oder Unterstützung einer verbotenen Organisation begründet. Aufgrund dessen ist der Umfang einer Mitgliedschaft oder Unterstützung im Gegensatz zur Leitung abgeschwächt, da sie spezifisch auf verbotene Organisationen verweist. Auf der anderen Seite existieren autonome Straftaten, die nicht in Verbindung mit einem vorangegangenen Verbot stehen, wie etwa das Auftreiben von finanziellen Mitteln oder anderen Formen finanzieller Unterstützung des Terrorismus, aber auch der reine Besitz eines solchen Gegenstandes und das Sammeln von Informationen für terroristische Zwecke. Bezüglich Art. 3 sind keine spezifischen Regelungen für Straftaten in Verbindung mit terroristischen Aktivitäten vorgesehen, selbst wenn sie nach nationalem Recht als gewöhnliche Straftat gelten. Somit sind die Vorgaben des Rahmenbeschlusses nicht vollständig umgesetzt worden. Gemäß Art. 4 setzte Großbritannien die Bestimmungen vollständig um, indem die Rechtsprechung die Unterstützung, Mittäterschaft, Verschwörung, Beratung und Beschaffungsmaßnahmen ebenfalls abdecken. Weiterhin ist die Anstiftung zu terroristischen Aktivitäten unabhängig davon, ob sie vollständig oder teilweise außerhalb Großbritanniens stattfinden strafbar, falls die Ausübung mehrere Vergehen wie absichtlicher Mord oder Verletzung in Großbritannien zur Folge hat. Gemäß Art. 5 kann eine Person, die der Führung einer terroristischen Gruppe für schuldig erklärt wird, eine lebenslange Haftstrafe erwarten. Andere Formen der Mitwirkung in terroristischen Gruppen wie Mitgliedschaft in einer verbotenen Organisation, Besitztümer zu terroristischen Zwecken, Informationsbeschaffung und das Auftreiben von finanziellen Mitteln für Terroristen können mit Freiheitsstrafen sanktioniert werden, allerdings ist auch eine Geldstrafe als alternative Strafe vorgesehen. Zwar wird im Bericht explizit erläutert, dass diese Regelungen mit dem Rahmenbeschluss übereinstimmen, allerdings werden ebenfalls Zweifel hinsichtlich der Geldstrafen geäußert. Bezüglich Art. 6 wurde keinerlei explizite



Implementierung vorgenommen, wobei darauf hingewiesen wird, dass durch den Richter bei der Festlegung der Strafe eine Milderung in Betracht gezogen werden kann.<sup>752</sup>

## **Türkei**

Die Türkische Gesellschaft leidet bereits langfristig unter dem Terrorismus. Terrorismus beginnt in der türkischen Gesellschaft mit den Assassinen gegen das seldschukische Reich. Im Laufe der osmanischen Zeit hat die türkische Gesellschaft dieses Phänomen in Form verschiedener Aufstände erlebt. Mazedonischer Terrorismus (Die Innere Mazedonische Revolutionäre Organisation, kurz IMRO) und armenischer Terrorismus waren von 1893 bis 1919 die letzten Erscheinungsformen des Terrorismus im osmanischen Reich.<sup>753</sup> Die Türkische Gesellschaft hat den Terrorismus in der türkischen Republik in Form von drei Wellen erlebt. Die erste Welle war der intensive revolutionäre Terrorismus in den 70er Jahren als Produkt des Kalten Krieges. Die zweite Welle besteht aus zwei Phasen, die miteinander verknüpft sind. Der aufeinander folgende armenische Terrorismus ASALA (Armenian Secret Army for the Liberation of Armenia) und der kurdische Terrorismus PKK seit den 80er Jahren sind die Phasen dieser Terrorismuswelle. Die dritte und letzte Terrorismuswelle besteht aus den radikal islamischen Bewegungen (türkische Hisbollah) seit den 90er Jahren. Der in verschiedenen Zeiträumen beginnende und in verschiedenen Arten erscheinende Terrorismus in der Türkei ist nie zu Ende gekommen. Die türkische Gesellschaft erlebt den Terrorismus noch immer in unterschiedlicher Intensität.

Trotz des permanenten Terrorismus hat die Türkei immer versucht, auch mit dem Einfluss Europas eine pluralistische und auf vorhandenen Konsens sowie eine auf die Gesellschaft basierte Politik gegen den Terrorismus durchzuführen. Dadurch hat sie neben militärischen und polizeilichen auch soziale, rechtliche und politische Erfolge bei der Bekämpfung des Terrorismus erreicht. Vor allem hat sie ein Anti-Terrorismusgesetz entwickelt, das im Vergleich zu vielen Antiterrorismusgesetzen der europäischen Länder freiheitlicher ausgestaltet ist.<sup>754</sup> Diese Feststellungen kann man aber nicht auf den gesamten Bereich der Türkei übertragen. Denn obwohl die allgemeine Politik gegen den Terrorismus vergleichsweise pluralistisch und freiheitlich war, waren ihre Umsetzungen in den verschiedenen Teilen der Türkei bis vor fünf Jahren nicht so. Die langjährige Anwendung des am 27. Oktober 1983 in Kraft getretenen anti-freiheitlichen Gesetzes des Ausnahmezustandes

---

<sup>752</sup> Vgl. Commission Staff Working Paper Annex to the Report from the Commission based on Article 11 of Council Framework Decision of 13. June 2002 on Combating Terrorism ... a.a.O.

<sup>753</sup> Vgl. Laqueur, Walter: Terrorismus ... a.a.O., S. 236.

<sup>754</sup> Vgl. Bal, Ihsan: The Security Policies of the Turkey ... a.a.O., S. 158-160.

(Gesetznummer 2935) blockierte das freiheitliche Anti-Terrorismusgesetz und beschränkte die Freiheiten in der östlichen und südöstlichen Türkei. Diese Regelung entstammt dem Grundgesetz.

In Übereinstimmung mit Artikel 120 der Türkischen Verfassung kann der Ministerrat unter dem Vorsitz des Staatspräsidenten nach Konsultation mit dem NSR den Ausnahmezustand in einer oder mehreren Regionen oder dem gesamten Land für bis zu sechs Monate ausrufen, sofern ernsthafte Anzeichen für weitreichende Gewalttaten, die auf die Zerstörung der freien demokratischen Ordnung entsprechend der Verfassung oder der fundamentalen Rechte und Freiheiten oder eine ernsthafte Störung der öffentlichen Ordnung anhand von Gewalttaten abzielen. Detaillierte Erläuterungen in Bezug auf die Durchführung des Notstandes sind im Notstandsgesetz enthalten. Entsprechend Artikel 122 der Türkischen Verfassung kann der Ministerrat unter dem Vorsitz des Staatspräsidenten nach Beratung mit dem NSR das Kriegsrecht in einer oder mehreren Regionen oder im gesamten Land ausrufen für maximal sechs Monate bei weitreichenden Gewalttaten, die gefährlicher sind als die Fälle, die den Notstand hervorrufen, und die die freie demokratische Ordnung oder die fundamentalen Rechte und Freiheiten gefährden, die in der Verfassung verankert sind, im Kriegsfall oder einer Situation, aus der ein Krieg entstehen kann, bei einem Aufstand oder bei der Verbreitung von Gewalt und starken rebellischen Aktionen gegen das Vaterland und die Republik, im Falle von weitreichenden Gewalttaten mit entweder inländischem oder ausländischem Ursprung, die die Unteilbarkeit des Landes und der Nation gefährden. Angelegenheiten, die die Durchführung des Kriegsrechtes betreffen, werden durch das Kriegsrecht (Gesetznummer 1402) geregelt.

Diese Anwendungen befanden sich außerhalb der rechtlichen, parlamentarischen und teilweise auch öffentlichen Kontrolle. Sie können deswegen als Blockierung des Anti-Terrorismus-Gesetzes und örtliche Lähmung der Freiheiten angesehen werden. Diese Anwendung kann aber aus anderer Perspektive auch als eine Verhinderung der Ausdehnung von Freiheitsbeschränkungen auf andere Teile der Türkei betrachtet werden, und zwar im Sinne des Schutzes der Freiheiten vor den exekutiven Maßnahmen gegen den Terrorismus. Regionale Entwicklungsdefizite aufgrund dieser Maßnahmen und Auswanderungen vom östlichen in den westlichen Teil der Türkei wurden immer von den Terroristen als Propagandamittel ausgenutzt, um ihre Tätigkeiten zu finanzieren und Nachwuchs zu rekrutieren. Mit der Aufhebung des Ausnahmezustandes wurde das Anti-Terrorismusgesetz in der gesamten Türkei gültig.

Das türkische Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus (Gesetznummer 3713) wurde am 12. April 1991 angenommen und ist am gleichen Tag in Kraft getreten. Das Gesetz wurde im Laufe der Zeit mehrfach aktualisiert, wobei die letzte Änderung am 29. Juni 2006 im Rahmen der Reformprozesse durchgeführt wurde. Das Gesetz besteht aus 5 Teilen und beinhaltet sehr detaillierte Regelungen im Bereich des Terrorismus. Im ersten Teil werden Terrorismus definiert und die terroristischen Straftaten sowie Sanktionen aufgelistet. Die klare Definition des Terrorismus ist das wichtigste Unterscheidungsmerkmal des türkischen Anti-Terrorismus-Gesetzes von anderen nationalen Anti-Terrorismusgesetzen. Der türkische Gesetzgeber definiert den Terrorismus wie folgt:

Artikel 1 bezeichnet den Terrorismus als jegliche Art von Handlung von einer oder mehreren Personen, die einer Organisation angehören, deren Ziel in der Charakteränderung der verfassungsgemäßen Republik, ihres politischen, rechtlichen, sozialen, säkularen und wirtschaftlichen Systems, in der Beschädigung der untrennbaren territorialen und nationalen Einheit des Staates besteht, die Existenz des türkischen Staates und der Republik gefährden, die staatliche Autorität schwächen oder zerstören, die Grundrechte und Grundfreiheiten eliminieren oder die interne oder externe Sicherheit des Staates, der öffentlichen Ordnung oder der allgemeinen Gesundheit beeinträchtigen anhand von Druck, Gewalt, Zwang, Terrorismus, Einschüchterung, Unterdrückung oder Bedrohung.

Artikel 2 definiert den terroristischen Verbrecher und listet die Bedingungen für diese Definition auf. Hauptsache ist hierbei, dass die Aktion zu einem der in Artikel 1 aufgeführten Zwecke ausgeführt wurde. Dieses Gesetz sieht keine Voraussetzung von Gruppierungen vor, so dass auch Einzeltäter unter diese Bedingungen fallen. Außerdem sieht das Gesetz vor, dass jedes Mitglied einer terroristischen Organisation, unabhängig von konkreter Teilnahme an terroristischen Aktivitäten, als Terrorist gilt, während bei einer Nicht-Mitgliedschaft eine Person erst durch Teilnahme an Planung oder Durchführung von terroristischen Aktivitäten zum Terroristen erklärt werden kann.

Artikel 7 definiert die von diesem Gesetz betroffenen terroristischen Vereinigungen mit Hilfe der Regelungen von Artikel 314 des türkischen Strafgesetzbuches zur bewaffneten Vereinigung als bestehend aus mindestens drei Personen nach der Regelung von Artikel 220 des türkischen Strafgesetzbuchs zur Gründung krimineller Vereinigungen, die zur Erreichung eines von in Artikel 1 erwähnten gemeinsamen Zweckes und durch eine der in Artikel 1 erwähnten Methoden zusammen kommen bzw. aktiv werden.

Wer solche Aktionen organisiert, wird als Anführer einer terroristischen Organisation bestraft.

In dieser Definition werden erst die Methoden des Terrorismus sowie Druck, Angst, Gewalt usw. aufgelistet. Dann werden die Bedeutung der unitarischen Struktur des Landes, die Prinzipien der Republik, der politische, rechtliche, soziale, laizistische und wirtschaftliche Aufbau des Landes, die Staatsautorität, die Grundrechte und -freiheiten, die innere und äußere Sicherheit sowie die öffentliche Ordnung betont. Das Gesetz sieht den organisatorischen Zusammenschluss von mindestens drei Personen wie in der europäischen Regelung (mehr als zwei Personen) als eine Voraussetzung zur Klassifizierung einer gewalttätigen Organisation als eine terroristische Vereinigung vor. Außerdem wird außerhalb von gewalttätigen Aktionen auch Propaganda gegen die unitaristische Struktur des Staates als eine der Straftaten aufgelistet. Während etwa im deutschen Recht lediglich auf den terroristischen Straftatbestand selber abgestellt wird, sieht das türkische Recht darüber hinaus zusätzlich in Art. 2 neben dem Straftatbestand an sich auch die Verbindung zum Täter vor, sofern er im Namen einer solchen Vereinigung unabhängig von einer Zugehörigkeit zu dieser terroristischen Gruppierung handelt. Somit läßt sich sagen, dass auch das türkische Recht die Vorgaben des Rahmenbeschlusses gemäß Art. 1 vollständig erfüllt, allerdings muss ebenfalls angemerkt werden, dass das türkische Recht zusätzlich Propaganda als terroristischen Straftatbestand (Art. 6) vorsieht. Weiterhin wird ein umfassender Straftatenkatalog sowohl im Zusammenhang mit terroristischen Vereinigungen (Art. 3) als auch mit terroristischen Aktivitäten (Art. 4) aufgeführt. In diesem Sinne erfüllt das türkische Recht ebenfalls die Bedingungen des Art. 2 und Art. 3 des Rahmenbeschlusses. Das türkische Gesetzbuch verfügt ebenfalls über umfangreiche Sanktionen, die für terroristische Hintergründe das anderthalbfache der gesetzlich vorgesehenen Strafe für den gewöhnlichen Straftatbestand vorsehen. Der Antritt der Strafe kann weder verzögert werden, noch sieht das türkische Gesetz eine Umwandlung in eine Geldstrafe (Art. 13) vor. Von dieser Regelungen sind Minderjährige unter 15 Jahren ausgenommen.

Somit werden ebenfalls die Bedingungen von Art. 5 des Rahmenbeschlusses vollständig erfüllt. Im Hinblick auf die Milderung der Strafe im Sinne einer tätigen Reue ist im Gesetz keine explizite Regelung vorgesehen, allerdings findet sie implizit Anwendung innerhalb eines gewissen Zeitrahmens, daher muss diese Regelung als unvollständig im Sinne von Art. 6 des Rahmenbeschlusses bezeichnet werden. Darüber hinaus werden die Verantwortlichkeit juristischer Personen und Sanktionen gegen diese Personen, Gerichtsbarkeit und Strafverfolgung sowie der Schutz und die Unterstützung der Opfer im Sinne des Rahmenbeschlusses ausführlich geregelt (Art. 8/a und 8/b).

Der Einfluss der EU auf das türkische Antiterrorismusgesetz ist erstens in der schrittweisen Beendigung der Anwendung des Ausnahmezustandes in bestimmten Teilen des Landes und in der Ausweitung der Gültigkeit des Antiterrorismusgesetzes auf das gesamte Territorium der Türkei zu sehen. Zweitens wurde durch diesen Prozess das Anti-Terrorismusgesetz mit der letzten Aktualisierung im Jahre 2006 weiter demokratisiert und europäisiert. Mit dieser Transformation wurden die Kompetenzen der Sicherheitskräfte beschränkt; Terrorismus und die terroristische Vereinigung wurden nach den europäischen Standards nochmals definiert; der Strafprozess wurde weiter zivilisiert; die Staatssicherheitsgerichtshöfe wurden aufgelöst und ihre Kompetenzen auf die Strafgerichtshöfe übertragen.

Aufgrund der wissenschaftlichen Analyse der antiterroristischen Strategien in den westlichen Demokratien ist festzuhalten, dass kein westliches Modell direkt das nationale Modell anderer Ländern ersetzen kann, dass jedoch jede dieser westlichen Erfahrungen ihrerseits Beispiele für die Institutionen oder Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus bietet.

Wenn man die charakteristischen Besonderheiten dieser Anti-Terrorismusgesetze untersucht, dann kann man hier sehen, dass die türkischen und europäischen Gesetze parallel zur Entwicklung innerstaatlich ähnlicher Bedrohungen in gleicher Weise entwickelt worden sind. Wenn man die Länder jedoch aus der Perspektive des Gesetzgebungsprozesses untersucht, kann man feststellen, dass dieser Prozess in den Mitgliedsländern und in der Türkei nicht in ähnlicher Weise entwickelt wurde. Während die EU-Mitgliedsländer als eine Reaktion auf den 11. September ihre Anti-Terrorismusgesetze mit anti-freiheitlichen Regelungen umgeschrieben haben, hat die Türkei trotz der anti-freiheitlichen Stimmung in der Welt dem EU-Prozess den Vorrang gegeben, in dem sie ihre Anti-Terrorismusgesetze in freiheitlicher Weise wieder umgeschrieben und dabei die anti-freiheitlichen Bestimmungen minimiert hat. Das ursprüngliche türkische Antiterrorismusgesetz wurde 1991 verabschiedet zur Eindämmung des eskalierenden Kurdenkonflikts. In seiner originären Form instrumentalisierte dieses Gesetz den Terrorismusbegriff, indem gemäß Art. 1 Terrorismus definiert wurde als jede Handlung, die sich gegen die Einheit des Staatsgebiets oder gegen die in der Verfassung festgesetzten Staatsziele des Kemalismus richtet, selbst wenn diese Handlungen gewaltlos oder auch nur beabsichtigt sind. Art. 8 erklärte ebenfalls jede Form der

„separatistischen Propaganda“ zu einem terroristischen Akt.<sup>755</sup> Dieses Gesetz wurde allerdings zwischen 1995 und 2002 durch drei Gesetzesnovellen schrittweise entschärft.<sup>756</sup> Hierbei ist besonders die letzte Änderung vom Februar 2002 bedeutsam, durch die unter anderem Art. 8 vollständig entfernt wurde. Allerdings wurden ebenfalls noch weitere substanzielle Liberalisierungen durch diese Novelle erreicht.<sup>757</sup> So ist der Terrorismusbegriff seitdem ausdrücklich mit Gewaltanwendung verknüpft worden und ein strafbarer Aufruf zu terroristischen Akten muss ebenfalls mit einem Gewaltaufruf in Verbindung stehen.<sup>758</sup> Somit näherte sich die Türkei aus der anderen Richtung an die europäischen Normen an als die EU-Staaten. Die Türkei hat damit die Europäisierung als eine Gegenreaktion gegen die Internationalisierung des Terrorismus sowie gegen die Verschärfung der Anti-Terrorismusgesetze implementiert und zur Bekämpfung des innerstaatlichen Terrorismus genutzt.

#### **4.2.4 Bekämpfung des Terrorismus aus der Perspektive der EU und die Position der Türkei**

Terrorismus ist kein neues und beispielloses Phänomen moderner Gesellschaften, sondern war eine in allen Gesellschaften auf unterschiedliche Art und Weise immer mögliche Gegebenheit. Menschliche Gesellschaften werden diese Bedrohung auch in der Zukunft erleben. Deswegen sollten alle Strategien gegen Terrorismus langfristig ausgerichtet sein. Durch solche langfristigen Strategien können die Staaten den terroristischen Organisationen entscheidend entgegenwirken. Sonst können die terroristischen Organisationen die Staaten durch ihre unerwarteten Aktionen zu undemokratischen und antifreiheitlichen Maßnahmen zwingen, die wiederum den Terrorismus nähren.

Die EU stellt als ein langfristiges Projekt eine große Hoffnung bei der Bekämpfung des Terrorismus fest. Denn Terrorismus ist eine andere Form der nationalen oder religiösen Auseinandersetzungen. Die EU hat die nationalen und religiösen Unterschiedlichkeiten nicht als eine Konfliktursache, sondern als einen Reichtum interpretiert und ihre Identität nicht auf eine dieser verschiedenen Identitäten, sondern auf die Rechts-motivierte Unionsbürgerschaft hergestellt.

---

<sup>755</sup> Vgl. Steinsdorf, Silvia von: Türkei: Sicherheitspolitischer Paradigmenwechsel als Voraussetzung oder Folge des EU-Beitrittswunsches? ... a.a.O., S. 213.

<sup>756</sup> Vgl. Güney, Necla: Country Report on Turkey ... a.a.O., S. 579.

<sup>757</sup> Vgl. Steinsdorf, Silvia von: Türkei: Sicherheitspolitischer Paradigmenwechsel als Voraussetzung oder Folge des EU-Beitrittswunsches? ... a.a.O., S. 213 f.

<sup>758</sup> Vgl. Kramer, Heinz: Die Türkei im Prozess der „Europäisierung“ ... a.a.O., S. 14.

Oben wurden die Instabilitätsfaktoren als ein Grund zum Ausbruch des Terrorismus sowie Diskriminierung und Ungerechtigkeit als ein Grund zur Verbreitung des Terrorismus erörtert. Maßnahmen im Rahmen des erweiterten Sicherheitsbegriffs sind daher erforderlich. Hier spielt die EU eine wichtige Rolle. Denn einer der Ausgangspunkte und eines der Ziele der EU sind die Herstellung von Stabilität sowie die Ausdehnung dieser Stabilität auf das gesamte Gebiet Europas. Außerdem ist das Diskriminierungsverbot bereits seit Gründung der EU ein Grundsatz in den europäischen Verträgen und Texten. Die EU hat damit bereits effektive Maßnahmen gegen Ausbruch und Verbreitung des Terrorismus getroffen.

Wenn Staaten eine Politik gegen Terrorismus entwickeln, in der die Grund- und Freiheitsrechte unberührt bleiben, können sie den Zerstörungseffekt des Terrorismus vermindern. Die Rechts- und Demokratieprinzipien können deswegen unter Hinweis auf die Bekämpfung des Terrorismus nicht abgeschafft werden. Während es ein Ziel des Terrorismus ist, die Staaten zu solchen Maßnahmen zu zwingen, kann es kaum logisch sein, dass die Staaten als Reaktion auf den Terrorismus ebensolche Politiken durchführen. Denn „der übermäßige und im übrigen irrationale Einsatz von Gewalt kann den Konflikt intensivieren“.<sup>759</sup> Deswegen sieht die EU eine Bekämpfung des Terrorismus unter Achtung der Menschenrechte und die Herstellung der Sicherheit in Europa unter Beachtung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, im Einklang mit den Grundprinzipien der Union, der Charta der Vereinten Nationen und den Verpflichtungen im Rahmen der Resolution 1373 (2001) des VN-Sicherheitsrates<sup>760</sup> vor.

#### **Abb. 24: Kampf gegen den Terrorismus**

	<b>akzeptabel</b>	<b>nicht akzeptabel</b>
<b>Effektiv</b>	Repression im Rahmen des Rechtsstaates	Kriegsmodell/Staatsterror
<b>Ineffektiv</b>	Versöhnungsmodell	Power-sharing

Quelle: Darstellung von Glaeßner 2003, S. 146.

Die Strategien sollen sich nicht auf die Zahl der getöteten Terroristen konzentrieren, sondern stattdessen auf die Bekämpfung der Ursachen dieses Phänomens gerichtet sein. Erfolg ist hier nicht als das Töten der Terroristen zu verstehen, sondern besteht darin, sie von diesem Weg abzubringen, zu resozialisieren und ins gesamte System einzubinden.<sup>761</sup> Es besteht ein großer Unterschied zwischen der Bekämpfung der Terroristen und der

---

<sup>759</sup> Vgl. Karstadt-Henke, Suzanne: Soziale Bewegung und Terrorismus ... a.a.O., S. 177.

<sup>760</sup> Vgl. Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus ... a.a.O.

<sup>761</sup> Vgl. Bal, Ihsan: The Security Policies of the Turkey ... a.a.O., S. 158.

Bekämpfung des Terrorismus. Während ersteres eine operationelle und kurzfristige Maßnahme ist, ist die zweite strategisch und visionär. Denn die Aufgabe staatlicher Instanzen ist nicht nur, die aktuelle Sicherheit zu garantieren, sondern auch angesichts neuer Bedrohungslagen angemessene und wirksame Gegenstrategien zu entwerfen und erfolgreich umzusetzen.

Militärische und polizeiliche Methoden alleine sind nicht ausreichend. Solche Reaktionen können den Terrorismus nicht vernichten, sondern ihn sogar weiter nähren. Maslow hat diese Realität wie folgt geschildert: „Wenn das einzige Werkzeug, das Du besitzt, ein Hammer ist, bist Du geneigt, jedes Problem als Nagel anzusehen“.<sup>762</sup> Eine erfolgreiche Sicherheitspolitik kann nicht nur durch Ahndung der Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verwirklicht werden. Der Staat muss auch eine Antwort darauf finden, welche Strategien zur Verbesserung der weiteren Fähigkeiten des Staates eingeschlagen werden können, um Unsicherheit und Ordnungsverstöße zu verhindern. Die Gewährleistungspflicht des Staates erstreckt sich hier auch auf die wirtschaftliche, die soziale und die Wertsphäre.<sup>763</sup> Seine Aufgabe erstreckt sich in diesem Sinne nicht nur auf Sicherheitsbewahrung, sondern auch auf die Zukunftsvorsorge.<sup>764</sup> Das Motto „Vorsorgen ist besser als heilen“ hat einen ultimativen Charakter für die Angelegenheiten der inneren Sicherheit. Die soziale und rechtsstaatliche Ordnung in Deutschland hat z.B. die Verbreitung des Terrorismus in Deutschland verhindert.<sup>765</sup>

„The state properly conceived (...) is a set of administrative, policing, and military organizations headed, and more or less well coordinated by, an executive authority. Any state first and fundamentally extracts resources from society and deploys those to create and support coercive and administrative organizations (...). Of course (...) political systems (...) also may contain institutions through which non-state actors are mobilised to participate in policy implementations. Nevertheless, the administrative and coercive organizations are the basis of state power (...)“.<sup>766</sup>

Parallel dazu und zum erweiterten Sicherheitsbegriff hat die EU eine Strategie gegen den Terrorismus<sup>767</sup> entwickelt, die säulenübergreifend und sowohl auf supranationaler als auch

---

<sup>762</sup> Vgl. Ebda., S. 148.

<sup>763</sup> Vgl. Glaeßner, Gert-Joachim: Sicherheit und Freiheit ... a.a.O., S. 5.

<sup>764</sup> Vgl. Ress, Georg: Staatszwecke im Verfassungsstaat, in: Link, Heinz-Christoph; Ress, Georg (Hrsg.): Staatszwecke im Verfassungsstaat – nach 40 Jahren Grundgesetz, Berlin, New York 1990, S. 89.

<sup>765</sup> Vgl. Funk, Albrecht/Kaus, Udo/V. Zabern, Thomas: Die Ansätze zu einer Polizei ... a.a.O., S. 9.

<sup>766</sup> Skocpol, Theda: States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia, and China, Cambridge 1979, S. 29.

<sup>767</sup> Vgl. The European Union Counter-Terrorism Strategy, vom 30.11.2005 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf> – gelesen am 1.1.2008)



auf intergouvernementaler Ebene strukturiert ist. Nach Auffassung der EU betrifft ein Terrorakt gegen ein Land die internationale Gemeinschaft insgesamt und Terrorismus kann nur durch Solidarität und kollektives Handeln besiegt werden. Mit rein nationalen Kapazitäten kann man die Sicherheit nicht gewährleisten, sondern nur die Unsicherheit teilweise reduzieren. Denn die neuen Bedrohungen bestehen aus in zunehmendem Maße transnational oder international agierenden Akteuren, heben die Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit auf, infiltrieren demokratische und rechtsstaatliche Verfahren und zwingen Regierungen und Parlamente zu einer Entgrenzung und Ausweitung staatlicher Sicherheitsaufgaben, zum Ausbau staatlicher Institutionen und zu zwischenstaatlicher Zusammenarbeit.<sup>768</sup> Weil keine internationale Vision hergestellt wurde, ist die Bekämpfung dieser neuen Art des Terrorismus noch schwieriger.<sup>769</sup> Die Herstellung einer solchen internationalen Vision scheint aber zurzeit unmöglich zu sein. Eine regionale (europäische) Vision kann dagegen entwickelt werden. Die terroristischen Organisationen agieren zuerst auf nationaler, danach Schritt für Schritt auf regionaler und globaler Ebene. Die größte Aufgabe für die internationale Gemeinschaft ist es, diesen Prozess durch zwischenstaatliche Kooperationen zuerst auf nationaler Ebene zu stoppen. Außerdem wurde oben davon geredet, dass die terroristischen Organisationen je nach Region verschiedene spezifische Charakteristika aufweisen. Auch diese Tatsache zwingt die Länder, eine gemeinsame regionale Vision herzustellen. Deswegen versucht die EU, die negativen Auswirkungen des Terrorismus auf nationaler, europäischer und globaler Ebene zu reduzieren.

Die Strategie der EU zur Bekämpfung des Terrorismus wird als Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine intensive und vertrauensvolle Zusammenarbeit von nationalen Behörden bezeichnet<sup>770</sup> und sie hat interne, externe und transatlantische Dimensionen. Hinsichtlich der internen Dimension der Terrorismusbekämpfung beruht diese Strategie auf vier Säulen: Prävention, Schutz, Bekämpfung und Reaktion. Allen gemeinsam ist die Erhöhung der nationalen Kapazitäten durch Austausch und Analyse von Informationen und Erfahrungen; die Stärkung der europäischen Kooperation durch polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit und durch Harmonisierung der Normen; die Erhöhung der kollektiven Kapazität der EU-Länder durch Stärkung und Ausdehnung der Mechanismen von Europol, Eurojust, Frontex, MIC (Informations- und Beobachtungszentrums) und SitCen; die

---

<sup>768</sup> Glaeßner, Gert-Joachim: Sicherheit und Freiheit ... a.a.O., S. 3-5.

<sup>769</sup> Bal, Ihsan: The Security Policies of the Turkey ... a.a.O., S. 151.

<sup>770</sup> Vgl. Knelangen, Wilhelm: Die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit der EU und die Bekämpfung des Terrorismus, in: Müller, Erwin/Schneider, Patricia (Hrsg.): Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit, Baden-Baden 2006, S. 143.

Förderung internationaler Partnerschaft durch Zusammenarbeit mit den VN, internationalen Organisationen und den Nachbar- und wichtigen Drittstaaten. Die frühzeitige Warnung und der Informationsaustausch zwischen den Ländern werden von allen Sicherheitsbehörden als wichtige Maßnahmen betrachtet.<sup>771</sup> Der Prozess dieser Strategie wird vom AStV beobachtet. In diesem Teil der Arbeit wird auch untersucht, in wie weit die Anti-Terrorismus-Strategie der Türkei sich an die europäische Strategie anpasst.

### **Prävention**

Die Prävention des Terrorismus ist der einzige langfristige Garant für seine erfolgreiche Bekämpfung, wobei in ihrem Zentrum vor allem die Radikalisierung und Rekrutierung von potenziellen Terroristen sowie die Finanzierungsmöglichkeiten des Terrorismus als wesentliche Untersuchungsgegenstände stehen.<sup>772</sup> Jeder Terrorismus braucht eine kontinuierliche Rekrutierung und Finanzierung. Besonders „der grenzüberschreitende Terrorismus hat die strategische Tiefe gewonnen, die das Andauern der Aktionen über lange Zeit ermöglicht“.<sup>773</sup> Im Rahmen der Prävention sieht die EU eine Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und der Radikalisierung sowie der Rekrutierung von Terroristen vor.

Die Bekämpfung der Geldwäsche als „ein kriminelles Phänomen, das insbesondere überall dort auftritt, wo enorme Geldmengen illegal erwirtschaftet werden“,<sup>774</sup> spielt hier eine besondere Rolle. Denn die Geldwäsche zu bekämpfen heißt, gleichzeitig die Leistung eines Beitrages zur Zerschlagung terroristischer Strukturen und zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus zu erbringen.<sup>775</sup> Zwar wurde eine Richtlinie des Rates vom 10. Juni 1991 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zweck der Geldwäsche<sup>776</sup> beschlossen. Im Rahmen der Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus wurde aber zunächst eine Empfehlung des Rates am 9. Dezember 1999<sup>777</sup> getroffen. Das war ein Hinweis darauf, dass die EU der Prävention bei der Bekämpfung des Terrorismus eine besondere Bedeutung

---

<sup>771</sup> Vgl. Hetzer, Wolfgang: Europäische Strategien gegen Geldwäsche und Terror ... a.a.O., S. 596-597.

<sup>772</sup> Vgl. Frattini, Franco: Internal and External Dimension of Fighting Terrorism, in: Müller, Erwin/Schneider, Patricia (Hrsg.): Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit, Baden-Baden 2006, S. 136.

<sup>773</sup> Wördemann, Franz: Mobilität, Technik und Kommunikation als Strukturelemente des Terrorismus ... a.a.O., S. 147.

<sup>774</sup> Vgl. Dlugosz, Joanna: Europäisierung des polnischen Strafrechts im Bereich der Geldwäsche, Frankfurt am Main 2005, S. 75.

<sup>775</sup> Vgl. Hetzer, Wolfgang: Geldwäsche und Terrorismus, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 9/2002, S. 407.

<sup>776</sup> Vgl. Richtlinie des Rates vom 10. Juni 1991 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche, in: ABl. L 166 vom 28.06.1991, S. 77-83.

<sup>777</sup> Vgl. Empfehlung des Rates vom 9. Dezember 1999 betreffend die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Finanzierung von terroristischen Gruppierungen, in: ABl. C 373 vom 23.12.1999, S. 1.

beimisst. Danach wurde ein Gemeinsamer Standpunkt des Rates am 27. Dezember 2001<sup>778</sup> getroffen. Dies war jedoch eine Reaktion auf den 11. September und die Umsetzung der Resolution 1373 der VN. In diesem Rechtsakt wurde insbesondere eine Liste von Personen, Vereinigungen und Körperschaften aufgestellt, die an terroristischen Handlungen beteiligt sind und deren Gelder und sonstige Vermögenswerte zu diesem Zweck einzufrieren sind. Diese Liste, auf der auch in der Türkei agierende terroristische Organisationen wie die PKK und die DHKP/C stehen, wird immer wieder aktualisiert. Dieser Rechtsakt wurde von den Verordnungen des Rates vom 27. Dezember 2001 zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus<sup>779</sup> und vom 27. Mai 2002 betreffend das Al-Qaida-Netzwerk<sup>780</sup> unterstützt.

Am 20. Oktober 2004 hat die Kommission eine Mitteilung<sup>781</sup> an den Rat und das Parlament gegeben. In dieser Mitteilung wurde die Verbesserung des Informationsaustausches, die Förderung der Transparenz und die Rückverfolgbarkeit von Finanzaktionen betont. Nach dieser Mitteilung haben das Europäische Parlament und der Rat der EU am 26. Oktober 2005 eine Richtlinie<sup>782</sup> und am 15. November 2006 eine Verordnung<sup>783</sup> getroffen. Ziel dieser Richtlinie und Verordnung ist es, finanzielle Transaktionen zu kontrollieren und zu analysieren sowie die Nutzung des Finanzsystems zum Zweck der Geldwäsche und des Terrorismus zu verhindern. In einer anderen Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 28. November 2005<sup>784</sup> wurde die Bedeutung der Koordination zwischen den Mitgliedsstaaten betont. Dadurch hat die Kommission gefordert, dass die Mitgliedsstaaten ihre nationalen Mechanismen in diesem Sinne verstärken.

---

<sup>778</sup> Vgl. Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 27. Dezember 2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus ... a.a.O., S. 93-96.

<sup>779</sup> Vgl. Beschluss des Rates vom 27. Dezember 2001 zur Aufstellung der Liste nach Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, in: ABl. L 344 vom 28.12.2001, S. 83-84.

<sup>780</sup> Vgl. Verordnung des Rates vom 27. Mai 2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen, und zur Aufhebung der Verordnung des Rates über das Verbot der Ausfuhr bestimmter Waren und Dienstleistungen nach Afghanistan, über die Ausweitung des Flugverbots und des Einfrierens von Geldern und anderen Finanzmitteln betreffend die Taliban von Afghanistan, in: ABl. L 139 vom 29.5.2002, S. 9-22.

<sup>781</sup> Vgl. Liste der von der Kommission angenommenen KOM-Dokumente mit Ausnahme der Legislativvorschläge, in: ABl. C 14 vom 20.1.2005, S. 6.

<sup>782</sup> Vgl. Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung ... a.a.O., S. 15-36.

<sup>783</sup> Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1781/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 über die Übermittlung von Angaben zum Auftraggeber bei Geldtransfers, in: ABl. L 345 vom 8.12.2006, S. 1-9.

<sup>784</sup> Vgl. Liste der von der Kommission angenommenen KOM-Dokumente mit Ausnahme der Legislativvorschläge, in: ABl. C 122 vom 23.5.2006, S. 17.

Die Verfolgung der Finanzierung des Terrorismus in der Türkei wurde im Anti-Terrorismusetz Nr. 3713 am 29. Juni 2006 in Artikel 8 neu geregelt. Nach dieser Regelung ist vorgesehen, dass Personen, die terroristische Aktivitäten vollständig oder teilweise absichtlich oder unabsichtlich finanzieren, als terroristische Verbrecher bestraft werden. Dadurch erreicht der Gesetzgeber, dass Organisatoren und Finanzierer terroristischer Aktionen in gleichem Maße bestraft werden können. Dies zeigt klar die Bedeutung der Bekämpfung der Finanzierung von Terrorismus.

Im Rahmen der Bekämpfung der Geldwäsche hat auch die Türkei exekutive und gesetzliche Maßnahmen getroffen. Seit 1996 gibt es ein spezifisches Gesetz zur Bekämpfung der Geldwäsche (Gesetznummer 4208). Damit wurde dieses Gesetz nach europäischen Normen (Richtlinie des Rates vom 10. Juni 1991) rechtzeitig in nationales Recht umgesetzt. In diesem Gesetz werden die Straftaten im Bereich der Geldwäsche explizit aufgelistet, wobei dieses Gesetz durch die Entscheidung für ein neues Gesetz am 11. Oktober 2006 (Gesetznummer 5549) mit dem spezifischen Namen „Gesetz zur Bekämpfung der Geldwäsche“ aktualisiert wurde. Artikel 282 des türkischen Strafgesetzbuches (Gesetznummer 5237) sieht auch spezifische Strafen für die Geldwäsche vor.

Der dem Wirtschaftsministerium untergeordnete MASAK (Financial Crimes Investigation Board) ist ein spezifisches administratives Organ zur Bekämpfung der Geldwäsche. Dieses Gremium untersteht nicht dem Legalitätsprinzip. Die Türkische nationale Rechtslegung erlaubt administrativen Einheiten nicht, direkt das Eigentum von Verdächtigen zu beschlagnahmen. Artikel 19 Abs. 1 des Gesetzes (Gesetz Nummer 5549) beauftragt MASAK mit der Herstellung der internationalen Kooperation zum Informationsaustausch. MASAK darf nur solche Abkommen unterzeichnen, die keinen internationalen Konventionscharakter tragen wie etwa Absichtserklärungen.

Zur Anpassung an die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 (2005/60/EG), an den Rahmenbeschluss des Rates vom 26. Juni 2001 über Geldwäsche sowie Ermittlung, Einfrieren, Beschlagnahmung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten (2001/500/JI) und die Gemeinsame Maßnahme des Rates vom 3. Dezember 1998 betreffend Geldwäsche, Ermittlung, Einfrieren, Beschlagnahmung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten (98/699/JI) wurde eine Verordnung (Referenznummer 24.2007.2.01) vorbereitet, die aber noch nicht beschlossen wurde.

Zuständig für die polizeiliche Bekämpfung der Geldwäsche ist in der Türkei die Abteilung zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität, die dem Amt für die Bekämpfung der OK

unterstellt ist. Dieses Amt ist der Auffassung, dass die aktuelle Organisation nicht effektiv genug ist bei der Bekämpfung der Geldwäsche, weswegen im Augenblick die Gründung einer separaten Abteilung für den Zusammenhang von Geldwäsche und Terrorismus ins Auge gefasst wird, damit die Maßnahmen auf Provinzebene besser organisiert und koordiniert werden können.

Obwohl unter der Kontrolle des MASAK Koordinationsversammlungen mit der Polizei vorgesehen wurden, gibt es erhebliche Probleme bei der Zusammenarbeit der beiden Instanzen. In den Experteninterviews wurde deutlich, dass es erhebliche Verständigungsprobleme bei der Kommunikation zwischen MASAK und Polizei gibt und dass die Polizei diesen Versammlungen nicht die notwendige Bedeutung beimisst. Zum Beispiel sind in Istanbul nur zwei Personen zuständig für die Verfolgung dieser Form der Kriminalität, was die geringe Bedeutung dieser Koordinationsversuche deutlich macht.

Im Rahmen der Bekämpfung der Geldwäsche und der Finanzierung des Terrorismus sowie der Kriminalität wurden die erforderlichen Maßnahmen bei der Polizei in einem Großprojekt realisiert. Dieses hat die EU mit 2.057.000 Euro diesem Projekt gefördert, während sich der nationale Beitrag auf 277.000 Euro belief.

Ein anderer wichtiger Faktor bei der Prävention ist die Bekämpfung der Radikalisierung und Rekrutierung des Terrorismus. Daher hat die Kommission am 21. September 2005 eine Mitteilung an das Europäische Parlament und an den Rat<sup>785</sup> gemacht. Bildung und Engagement der Jugend (Programm Jugend), Förderung der Integration, Stärkung der Europäischen Bürgerschaft (Programm Sokrates), der kulturübergreifende Dialog (Kultur 2007), Dialog mit den Religionen und die Bekämpfung der Ursachen von Radikalisierung und Gewaltbereitschaft sind die von der EU vorgesehen Maßnahmen im Sinne der Bekämpfung der Radikalisierung und Rekrutierung von Terroristen. In dieser Richtung hat der Rat eine Strategie am 24. November 2005<sup>786</sup> vorbereitet und an den ASrV gegeben.

Auch in der Türkei ist eine solche Methode eingeführt worden, um die Bevölkerung in die Bekämpfung des Terrorismus einzubeziehen. In diesem Bereich wurden verschiedene Aktivitäten von unterschiedlichen Regierungs- aber auch Nicht-Regierungsorganisationen unternommen. Zu den staatlichen Aktivitäten zählen Entwicklungshilfe, Nothilfe sowie Gesundheitskontrollen. Im Zuge eines umfassenden Aktionsplans setzte das Amt für

---

<sup>785</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Rekrutierung von Terroristen: Bekämpfung der Ursachen von Radikalisierung und Gewaltbereitschaft, vom 21.9.2005, in: KOM (2005) 313 endgültig.

<sup>786</sup> Vgl. The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism, vom 24.11.2005 (<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14781-re01.en05.pdf> – gelesen am 5.1.2008).

Öffentlichkeitsarbeit für die verschiedenen Provinzen Maßgaben zur Umsetzung fest, wobei dieses Amt direkt dem Innenministerium unterstellt ist.

Das Bildungsministerium hat das so genannte Herz-Brücken-Projekt 2008 ins Leben gerufen, was ebenfalls im europäischen Sinne als Projekt zur Eindämmung der Radikalisierung bezeichnet werden kann. Dieses Projekt unterstützt den regionenübergreifenden Schüleraustausch innerhalb der Türkei.

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit spielt eine maßgebliche Rolle bei der Bekämpfung der Rekrutierung von Terroristen, und zu den weiteren staatlichen Maßnahmen zählt die gezielte Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in der gesamten Türkei durch verschiedene Projekte. Die Projekte DAP (Ostanatolien-Projekt) und GAP (Südostanatolien-Projekt) können in diesem Sinne gesehen werden. GAP hat hier eine besondere Bedeutung. Obwohl dieses Projekt in der Vergangenheit in verschiedenen Zeiträumen aufgrund politischer und wirtschaftlicher Krisen abgebrochen wurde, hat die AKP-Regierung diesem Projekt seit 2008 eine besondere Bedeutung zugemessen. So wurde für den Zeitraum 2008-2012 ein Aktionsplan entworfen, der eine besondere Rolle bei der Lösung regionaler Probleme spielt. Das Gesamtbudget für dieses Projekt beträgt 20 Billion Euro und bis 2008 wurden bereits 12 Billion Euro investiert. Mit diesem letzten Aktionsplan wird darauf abgezielt, die Politisierung der Menschen aus wirtschaftlichen Gründen einzudämmen.<sup>787</sup> Dieses Projekt wird von dem Anführer der PKK-Organisation Öcalan als ein Schmiergeld der türkischen Regierung an die kurdischstämmige Bevölkerung bezeichnet und es wurde daher von diesem Anführer dazu aufgerufen, auf dieses Projekt zu reagieren.

Im Rahmen des Gesundheitswesens wurde in der Türkei die Grüne Karte für die Krankenversicherung eingeführt. Diese kostenlose Versicherungskarte ist allerdings an Auflagen gebunden und primär für Personen gedacht, die sich aus finanziellen Gründen nicht selber versichern können. Allerdings wurde diese Karte von vielen Bürgern unrechtmäßig beantragt und daher abgelehnt.<sup>788</sup> Dennoch wird bei einem Vergleich deutlich, dass in den Verbreitungsgebieten des Terrors diese Armutskarte überproportional häufig ausgegeben wurde.<sup>789</sup>

Auch das Massenbauprojekt vom Amt für Massenbau kann in diesem Sinne betrachtet werden. Das im Jahre 1984 gegründete Amt hat seine Aktivitäten in der Zeit der AKP-

---

<sup>787</sup> Vgl. GAP Aktionsplan 2008-2012 (<http://www.gap.gov.tr/Turkish/Genel/eylem812.pdf> – gelesen am 1.6.2008)

<sup>788</sup> Vgl. Die Zahl der abgelehnten Grünen Karte in der Türkei am 07.08.2008 - Offizielle Seite des Amtes für Gesundheitswesen ([http://ykart.saglik.gov.tr/ykbs/ykbs\\_iliptal.jsp](http://ykart.saglik.gov.tr/ykbs/ykbs_iliptal.jsp) – gelesen am 1.8.2008).

<sup>789</sup> Vgl. Die Zahl der registrierten Grünen Karte in der Türkei am 07.08.2008 - Offizielle Seite des Amtes für Gesundheitswesen ([http://ykart.saglik.gov.tr/ykbs/ykbs\\_ilaktif.jsp](http://ykart.saglik.gov.tr/ykbs/ykbs_ilaktif.jsp) – gelesen am 1.8.2008).

Regierungen verstärkt und darauf abgezielt, für jedes Familieneinkommen erschwingliche Wohnungen zu bauen. Mit diesem Projekt wurde die Ghettoisierung in den Metropolen teilweise verhindert und in Kleinstädten konnte dadurch gezeigt werden, dass alle Ethnien und Konfessionen der Gesellschaft zusammen leben können.

Außerdem wurde zur Verhinderung der Radikalisierung der Bevölkerung ein so genanntes Reue-Gesetz (Gesetznummer 3216) erlassen, das am 11. Juni 1985 in Kraft trat und bis zum 6. August 2004 insgesamt sechs mal verlängert wurde (Änderungsgesetznummer 3419-3618-3853-4085-4450-4537).

Dieses Gesetz wurde am 29. Juli 2003 (in Kraft getreten am 06. August 2003) unter dem Namen „Resozialisierungsgesetz“ (Gesetznummer 4959) erneut für sechs Monate beschlossen. Daraufhin haben sich 4.656 Personen aufgrund dieser Regelungen gemeldet und die Strafverfolgung von Terroristen unterstützt, wobei insgesamt bei 3.223 Personen der Antrag auf eigene Strafermäßigung bewilligt wurde und zur Freilassung führte. Aber dieses Gesetz fand nur bei einzelnen Personen Anwendung, Gruppen von Personen haben sich nicht selber angezeigt. Die Gründe hierfür sind die mangelnde Information über diese Gesetze und die Manipulation der Personen durch andere Terroristen, die Geständige als Verräter betrachten. Zwar kam dieses Gesetz zum Einsatz, doch einige der Freigelassenen haben nach der Freilassung erneut terroristische Straftaten begangen. Diese Situation zeigt, dass eine solche Regelung zwar notwendig, aber nicht ausreichend ist. Dementsprechend wäre ein Resozialisierungsprogramm nach der Freilassung notwendig, um einen Rückfall zu vermeiden.

Zurzeit können Terroristen, die sich freiwillig selbst anzeigen, nach Artikel 221 (effektive Reue) des Strafgesetzbuches (Gesetz Nummer 5237) diese besondere Behandlung beantragen. Aber in diesem Gesetz ist für die Terroristen kein Zeugenschutz vorgesehen. Sämtliche Ergebnisse deuten darauf hin, dass Terroristen in der Regel keine Kenntnis von diesem Gesetz haben. Zurzeit erscheint eine spezifische Regelung für diese Sachverhalte noch unmöglich. Dies liegt vor allem daran, dass die öffentliche Meinung nicht bereit ist, eine friedliche Beilegung der Kämpfe mit Terroristen zu akzeptieren.

Die Massenmedien spielen ebenfalls eine Rolle bei der Bekämpfung des Terrorismus. So haben terroristische Kampagnen einen Echo-Effekt, der sich aus der symbiotischen Beziehung zwischen Medien und Terrorismus ableitet. Weder hat Terrorismus ohne Medien den erwünschten Echo-Effekt, noch können Medien ohne Gewalt (Terrorismus) ihren

Kunden interessante Berichte bieten.<sup>790</sup> Aus der anderen Perspektive sind Medien entweder „terrorists’s best friends“, die die Aktivitäten von Terroristen erleichtern, oder „the oxygen of publicity“,<sup>791</sup> durch die die Öffentlichkeit richtig informiert und zur Bewahrung der Ruhe gebracht wird. „In a free society the media will play a key role in shaping public attitudes toward terrorism and generating pressures for actions that may have to be resisted. However, shooting the messenger will not make the problem go away, and attempts to impose restrictions on free expression are probably as futile as they are ill-advised“.<sup>792</sup> Um diese negativen Auswirkungen der Medien ohne Berührung der Pressefreiheit zu vermeiden, können die Staaten gesetzliche Regelungen treffen. Dadurch können die Aktivitäten der Medien in vernünftiger Weise kontrolliert werden. Eine andere Lösung in diesem Sinne ist die direkte Informierung der Öffentlichkeit durch die staatlichen Mittel wie Presseerklärungen. Besonders in der Türkei sind die Massenmedien ein erhebliches Problem. So ist die Berichterstattung nicht unbedingt an die Wahrheit gebunden, auch aus ethischer Perspektive sind mitunter Defizite festzustellen. Darüber hinaus werden Themen in der Presse künstlich aufgebauscht, was ebenfalls zur Manipulation der Bevölkerung beiträgt.

Die Massenmedien in der Türkei sind im Rahmen der Bekämpfung des Terrorismus nicht hilfreich. Einerseits existieren freie Sendungen, die keinerlei ethischer Verantwortung oder Expertenkontrolle unterliegen, und andererseits werden völkerrechtliche Fachbegriffe für die Manipulation der Massen falsch verwendet und bisweilen auch missbraucht. Das andere Problem ist neben der direkten Unterstützung des Terrorismus durch eigenfinanzierte private Sender auch die indirekte Unterstützung durch unabhängige Medien, die Ereignisse in der Regel übertrieben oder verzerrt wiedergeben.

Die direkte Informierung der Bevölkerung durch unabhängige staatlichkontrollierte Instanzen ist daher notwendig, um die im Interesse der Terroristen propagandistisch gefärbten Information zu relativieren und somit Informationsdefizite und -asymmetrien zu verhindern. Besonders die nicht-autorisierten Quellen sorgen im Rahmen der manipulierten Informationen für gezielte Desinformation und unterstützen den Aufbau einer informationellen Schreckensherrschaft innerhalb der Bevölkerung. Dies schwächt zusätzlich die innere Sicherheit und gefährdet die innere Struktur des Landes erheblich.

Ein anderes wichtiges Thema in diesem Zusammenhang ist nicht nur die Beachtung der Rechtsstaatlichkeit bei der Führung der Institutionen der inneren Sicherheit, sondern

---

<sup>790</sup> Vgl. Brosius, Hans-Bernd: Die Symbio von Medien, Gewalt und Terrorismus, in: Bos, Ellen/Helmerich, Antje (Hrsg.): Neue Bedrohung Terrorismus. Münster 2003, S. 139.

<sup>791</sup> Vgl. Hoffman, Bruce: Inside Terrorism a.a.O., S. 143.

<sup>792</sup> Vgl. Sick, Gary G.: The Political Underpinnings of Terrorism ... a.a.O., S. 54.



besonders auch deren Darstellung gegenüber der Öffentlichkeit. Während die Prozesse im Rahmen der inneren Sicherheit in der Türkei durchaus der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie entsprechen, wird diese Veränderung gegenüber der Vergangenheit von der Bevölkerung kaum wahrgenommen. Ohne entsprechende Öffentlichkeitsarbeit in diesem Bereich wird dadurch nur Misstrauen zwischen den Instanzen der inneren Sicherheit und der Bevölkerung geschürt, das leicht von Terroristen ausgenutzt werden könnte.

Das andere Problem in der Türkei ist die Existenz einer Sprachbarriere, da – besonders in Süd-Ost-Anatolien – große Teile der Bevölkerung schlecht oder gar nicht türkisch sprechen, wodurch die Informationen lediglich den zur Verfügung stehenden kurdischen Medien entnommen werden. In diesen Medien wird besonders häufig Propaganda für die einschlägigen terroristischen Organisationen betrieben. Daher wäre es besser, zwar die kurdischen Programme weiterhin auszustrahlen, sie allerdings einer staatlichen Kontrolle durch die Türkei zu unterwerfen.

### **Schutz**

Der Schutz der Bürger und des Staates vor terroristischen Aktionen umfasst eine Vielzahl an konkreten Maßnahmen, wie etwa die Stärkung kritischer Infrastrukturen in Europa, Investitionen in Sicherheitsforschung und die Versorgung der Bevölkerung mit Informationen durch öffentliche Stellen, aber auch die Unterstützung der Opfer des Terrorismus.<sup>793</sup> Die Kontrolle der Personen, die terroristische Handlungen finanzieren, planen, unterstützen oder begehen, ist ein schwieriger Teil der Bekämpfung des Terrorismus. Ihre Bewegungen und Ausgaben müssen richtig kontrolliert werden. Wirksame Grenzkontrollen, die Kontrolle der Ausgabe von Ausweispapieren und Reisedokumenten und Maßnahmen gegen Fälschung und betrügerischen Gebrauch von Dokumenten spielen hier eine besondere Rolle.<sup>794</sup> Protektion ist deswegen ein Schlüsselbestandteil der europäischen Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus. Diese Strategie basiert meistens auf der Kontrolle der Grenzen und der für zivile Zwecke genutzten Sprengstoffe, der Sicherheit des Verkehrs, der Erkennung von falschen und gefälschten Dokumenten und dem Schutz der Infrastrukturen.

Mit dem Prozess zur schrittweisen Verwirklichung des Binnenmarkts durch die Einheitliche Europäische Akte am 17. Februar 1986 entstand die Notwendigkeit zum Schutz der Außengrenzen. Im Rahmen vom Schengener Prozess wurden viele Maßnahmen zur

---

<sup>793</sup> Vgl. Frattini, Franco: Internal and External Dimension of Fighting Terrorism ... a.a.O., S. 136.

<sup>794</sup> Vgl. Hetzer, Wolfgang: Europäische Strategien gegen Geldwäsche und Terror ... a.a.O., S. 597.

Kontrolle der Außengrenzen getroffen. Während also die Ermöglichung eines weltweiten freien Personen-, Waren- und Dienstleistungsverkehrs als erklärtes Ziel der EU zu betrachten ist, steht dieses Ziel in einem wesentlichen Konflikt zur Gewährleistung der Freiheit und Sicherheit im Inneren durch sichere Außengrenzen. Die Gewährleistung „innerer“ Sicherheit ist allerdings logischerweise nur anhand einer klaren Abgrenzung einer Population nach außen möglich.<sup>795</sup> Der Schutz der ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Sicherheit dieser Population kann aber nur durch die territoriale Ausgrenzung unerwünschter Individuen und Gruppen gewährleistet werden<sup>796</sup>. Besonders die mit dem Schengen-Abkommen einhergehenden Restriktionen dienen der Gewährleistung eines hohen Sicherheitsniveaus für EU-Bürger, die allerdings zu einer restriktiven Nachbarschaftspolitik führt und primär eine symptomatische kurzfristige Eindämmung des Terrorismus zum Ziel hat statt einer nachhaltigen Zerschlagung der Ursachen.<sup>797</sup> Der Europäische Rat von Laeken (14./15. Dezember 2001) hat die Mitgliedsstaaten verpflichtet, effiziente Maßnahmen an den Außengrenzen der EU zu ergreifen, um den Terrorismus und die OK wirksam zu bekämpfen. In diesem Sinne hat die Kommission am 7. Mai 2002 eine Mitteilung<sup>798</sup> an den Rat und das Europäische Parlament gegeben. Durch diese Mitteilung wurde gefordert, die Bedürfnisse der Union auf diesem Gebiet zu identifizieren. Alle Maßnahmen zum Schutz der Außengrenzen basieren auf der Harmonisierung der Rechtsvorschriften (Corpus Juris), der operativen Zusammenarbeit, einer gemeinsamen Risiko-Analyse, Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals und der Aufteilung der finanziellen Belastungen zwischen den Mitgliedsstaaten.<sup>799</sup>

Die Grenzkontrolle in der Türkei ist aufgrund der Verflechtungen der Dienste der inneren Sicherheit ebenfalls problematisch. In der Türkei existieren insgesamt 119 Grenzkontrollpunkte.<sup>800</sup> 49 davon liegen unmittelbar an den umliegenden Gewässern, 43 davon an den Flughäfen, 20 an den Grenzstationen und 7 an Bahnhöfen. Für die Kontrolle der

---

<sup>795</sup> Vgl. Kahl, Martin: Die Anti-Terrorismus-Politik der EU und der Schutz der Außengrenzen, in: Müller, Erwin Schneider, Patricia (Hrsg.): Die EU im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit?, Baden-Baden 2006, S. 303.

<sup>796</sup> Vgl. Wallace, William: Where does Europe end? Dilemmas of inclusion and exclusion, in: Zielonka, Jan (Hrsg.): Europe Unbound – Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union, London, New York 2002, S. 78-94 (85).

<sup>797</sup> Vgl. Kahl, Martin: Die Anti-Terrorismus-Politik der EU und der Schutz der Außengrenzen ... a.a.O., S: 304.

<sup>798</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen, vom 7.5.2002, in: KOM (2002) 233 endgültig.

<sup>799</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten, vom 7.5.2002, in: KOM (2002) 233 endgültig.

<sup>800</sup> Hier werden die Daten vom Zollamt in der offiziellen Internetseite „www.gumruk.gov.tr“ als Basis angenommen.

Personen ist die Polizei zuständig, während für die Kontrolle der Waren das Zollamt zuständig ist. Für die Kontrolle der Außengrenzen sind Gendarmerie und Militär zuständig, an den Küstengebieten ist entsprechend die Küstenwache zuständig. Die Grenze zu Syrien mit 83 km und die Grenze im Van-Gebiet zum Iran mit 300 km Länge unterstehen insgesamt 383 km Grenzgebiet dem Militär. Die Grenze zum Irak mit 397 km, die Grenze zum Iran mit 127 km und die Grenze zur Kaukasus- und Balkanländern werden hingegen von der Gendarmerie kontrolliert. Mit dem Gesetz vom 16. Juli 1956 (Gesetz Nummer 6815) wurde die Gendarmerie mit der Kontrolle der gesamten Grenzgebiete beauftragt, doch erreichte am 10. November 1988 mit dem Gesetz Nummer 3497 das Militär, dass die problematischen Grenzgebiete wie oben dargestellt, wieder dem Militär überantwortet wurden. Von allen Grenzgebieten ist nur an der Grenze zu Syrien und zur Kaukasus- und Balkanländern ein physischer Kontrollmechanismus vorhanden. An der Grenze zum Iran und zu Irak ist es zu schwierig, einen solchen Kontrollmechanismus zu etablieren, da die geografischen Gegebenheiten hierfür nicht geeignet sind. Die Grenzen in diesen Regionen werden lediglich durch Grenzsteine gekennzeichnet.

Alle Beschlüsse des Rates (2001/235/EG – 2003/398/EG – 2006/35/EG) über die Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit der Türkei und alle nationale Programme konzentrieren sich auf die Stärkung der Grenzverwaltung und Vorbereitung auf die vollständige Anwendung des Schengener Übereinkommens. Parallel dazu werden in allen regelmäßigen Berichten über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt betont, dass alle Aufgaben und Kompetenzen unter einer zivilen Dachorganisation gesammelt werden sollten sowie eine Strategie zur integrierten Verwaltung an den Grenzen entwickelt werden sollte.

In Richtung dieser Erwartung wurde in der Türkei eine Grenzverwaltungsstrategie entwickelt, die durch die EU finanziell unterstützt wird. Im Rahmen der Entwicklung der Grenzverwaltungsstrategie wurden die erforderlichen Maßnahmen in der Türkei in einem Projekt realisiert. Hierzu hat die EU 807.000 Euro beigesteuert ohne weiteren nationalen Beitrag. Dieses Projekt wurde in Partnerschaft mit Frankreich und England ins Leben gerufen und der Aktionsplan am 27. März 2006 verabschiedet.

In diesem nationalen Aktionsplan gibt es insgesamt 29 Projekte, deren Ziele von der Kontrolle bis zum Schutz der Grenze reichen. Das Hauptziel besteht dabei darin, die Fähigkeiten der Polizei in diesem Bereich zu steigern sowie die erforderlichen gesetzlichen Regelungen und die institutionellen Rahmenbedingung hierfür zu schaffen. Außerdem wurden im Rahmen der Entwicklung der Grenzpolizei die weiteren Maßnahmen in einem

anderen Projekt realisiert, das die EU mit 1.840.000 Euro diesem Projekt förderte ohne weiteren nationalen Beitrag.

Im Fortschrittsreport 2007 – SEC (2007) 1436 – wird jedoch deutlich, dass die vorgesehenen Maßnahmen nicht ausreichend sind. So wird etwa vorgeschlagen, dass eine Einheit zur Risikoanalyse innerhalb der Polizeiadministration gegründet werden sollte. Außerdem sollte der nationale Aktionsplan detaillierter gestaltet werden und konkrete Aktionen, Ziele, realistische Zeitziele, verantwortliche Autoritäten und ein geschätztes Budget für alle Aktionen beinhalten, die wesentliche finanzielle Ressourcen benötigen. Für den Grenzschutz werden keine weiteren Vorhaben geplant. Weitere Aufmerksamkeit muss der Ausbildung und der Professionalität des Grenzpersonals geschenkt werden, aber auch der Kapazität bei der Risikoanalyse und der Modernisierung der Kontrollmechanismen.<sup>801</sup>

Das andere wichtige Thema bei der Kontrolle der Außengrenze ist das Erkennen von falschen oder gefälschten Dokumenten. In diesem Sinne hat die EU darauf abgezielt, ein einheitliches Niveau in Bezug auf Fachwissen und Geräteausstattung zu erreichen. Während die Empfehlung des Rates vom 28. Mai 1998<sup>802</sup> von den Regierungen der Mitgliedsstaaten zu ergreifende Maßnahmen zur Gewährleistung eines einheitlichen Niveaus in Bezug auf die Geräteausstattung an den Grenzübergangstellen vorsieht, betrifft die zweite Empfehlung des Rates vom 29. April 1999<sup>803</sup> die Gewährleistung der Geräteausstattung in den Visumstellen, um falsche und gefälschte Dokumente aufzuspüren. Um ein computergestütztes Bildspeicherungssystem (FADO) auf der Ebene der Mitgliedsstaaten zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und der OK zu schaffen, wurde eine Gemeinsame Maßnahme<sup>804</sup> vom Rat am 3. Dezember 1998 getroffen. In diesem System werden die Abbildungen von echten, gefälschten sowie verfälschten Dokumenten und Kurzinformationen über die Fälschungs- und Sicherungstechniken gespeichert. Der Rat hat am 27. März 2000 einen Beschluss<sup>805</sup> getroffen, um den Informationsaustausch zu verbessern. Dieser Beschluss sieht die Einrichtung eines Meldesystems zur Erleichterung der Feststellung von totalgefälschten Reisedokumenten und der Fahndung nach gestohlenen Reisedokumenten vor. Die Aufnahme

---

<sup>801</sup> Vgl. Commission staff working document – Turkey 2007 Progress Report ... a.a.O.

<sup>802</sup> Vgl. Empfehlung des Rates vom 28. Mai 1998 betreffend die Geräteausstattung zur Aufdeckung von Fälschungen an den Grenzübergangsstellen der Europäischen Union, in: ABl. C 189 vom 17.6.1998, S. 19.

<sup>803</sup> Vgl. Empfehlung des Rates vom 29. April 1999 betreffend die Ausstattung zum Erkennen von ge- und verfälschten Dokumenten in den Visumstellen der Auslandsvertretungen sowie in Inlandsbehörden, die mit der Vergabe und Verlängerung von Visa befaßt sind, in: ABl. C 140 vom 20.5.1999, S. 1-3.

<sup>804</sup> Vgl. Gemeinsame Maßnahme des Rates vom 3. Dezember 1998 betreffend die Errichtung eines Europäischen Bildspeicherungssystems (FADO), in: ABl. L 333 vom 9.12.1998, S. 4-7.

<sup>805</sup> Vgl. Beschluß des Rates vom 27. März 2000 zur Verbesserung des Informationsaustausches zur Bekämpfung von Totalfälschungen von Reisedokumenten, in: ABl. L 81 vom 1.4.2000, S. 1-3.

von biometrischen Daten in Pässe und Reisedokumente durch eine Verordnung des Rates vom 13. Dezember 2004<sup>806</sup> war aber eine Reaktion auf den 11. September. Ziel dieser Verordnung ist es, mit Hilfe vom Digitalfoto und Fingerabdrücken Betrug und Fälschungen effektiv zu bekämpfen.

In der Türkei werden die Pässe und Reisedokumente durch das Passgesetz von 1950 (Gesetz Nummer 5682) geregelt. Diese Reisepässe und Reisedokumente entsprechen nicht den EU-Standards. Allerdings wurde entschieden, eine Anpassung an die EU-Standards – Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedsstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten – vorzunehmen, wobei eine Gültigkeit ab 2009 geplant ist.

Diese Verordnung enthält eine Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige im Besitz von Visa sein müssen, wenn sie die Außengrenzen überqueren (die so genannte „Negativliste“), und derjenigen Drittstaaten, deren Staatsangehörige von dieser Pflicht befreit sind (die so genannte „Positivliste“).<sup>807</sup> Im Augenblick hat die Türkei sich der EU im Hinblick auf die Negativliste zu 75 % angepasst und im Hinblick auf die Positivliste zu 60 %. Die vollständige Übereinstimmung mit den EU-Visalisten ist einer der für den Beitritt obligatorisch anzuwendenden Teile des Schengen-Abkommen. Daher sieht die Türkei vor, den Harmonisierungsprozess schrittweise in den kommenden Jahren zu vervollständigen.<sup>808</sup>

Zur Anpassung an die EU-Standards – Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates vom 29. Mai 1995 über eine einheitliche Visagegestaltung und Verordnung (EG) Nr. 334/2002 des Rates vom 18. Februar 2002 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 über eine einheitliche Visagegestaltung – wurden ein Gesetzesentwurf – Referenznummer 24.0913.1.01 – und weitere Regelungen – Referenznummer 24.2007.2.03 – vorgelegt.

Die Maßnahmen im Rahmen der Sicherheit des Luftverkehrs sind eine Reaktion auf den 11. September und konzentrieren sich meistens auf den Luftverkehr. Ziel der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002<sup>809</sup> ist z.B. die Sicherheit in der Zivilluftfahrt zu verbessern. Diese Verordnung beinhaltet Maßnahmen für die Bereiche

---

<sup>806</sup> Vgl. Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten, in: ABl. L 385 vom 29.12.2004, S. 1-6.

<sup>807</sup> Vgl. Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind, in: ABl. L 81 vom 21.3.2001, S. 1-7.

<sup>808</sup> Vgl. Justice, Freedom and Security Bilateral Screening with Turkey ... a.a.O., S. 68.

<sup>809</sup> Vgl. Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt, in: ABl. L 355 vom 30.12.2002, S. 1-21.

von Flughafensicherheit, Sicherheit der Luftfahrzeuge, Fluggäste und Handgepäck, aufgegebenes Gepäck, Fracht, Kurier- und Expresssendungen, Post und Material von Luftfahrtunternehmen. Diese Verordnung wurde bis zum 5. Januar 2007 dreimal aktualisiert. Neben dem Luftverkehr wurde auch der Güterverkehr von der EU unter die Lupe genommen. Ziel des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>810</sup> ist es, die Sicherheit der Lieferkette durch die Schaffung des Qualitätskennzeichens „zuverlässiges Unternehmen“ zu verbessern.

Die Standards der Sicherung des Luftverkehrs in der Türkei sind überwiegend im Sinne der EU-Standards organisiert. Im Fortschrittsbericht der EU wird keinerlei Kritik an den türkischen Standards zur Sicherung des Luftverkehrs geübt, dennoch wurde zur Anpassung der Standards eine gesetzliche Regelung unter der Referenznummer (24.0007.1.02) vorbereitet, die aber bisher nicht beschlossen wurde.

Im Rahmen des Schutzes kritischer Infrastrukturen<sup>811</sup> schlägt die Kommission durch eine Mitteilung an den Rat und das Parlament<sup>812</sup> einige Maßnahmen zur verstärkten Prävention, Abwehrbereitschaft und Reaktionsfähigkeit der EU bei terroristischen Angriffen vor. Zudem hat die Kommission ein Europäisches Programm für den Schutz kritischer Infrastrukturen (EPSKI) entwickelt und ihre Vorschläge mit einer Mitteilung gesendet.<sup>813</sup> In dieser Mitteilung werden Grundsätze, Verfahren und Instrumente dargelegt. Diese Maßnahmen umfassen neben dem Terrorismus auch kriminelle Handlungen, Naturkatastrophen und andere Unglücksursachen. „CIP-Inventory programme“, „THE European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP)“ und „The Critical Infrastructure Warning Information Network“ (EUCIWIN), das wiederum Teil von EPCIP ist, sind die anderen Programme in diesem Bereich.

In der Türkei wurde in diesem Sinne ein Gesetzesentwurf zur Sicherheit der nationalen Datenbanken vorbereitet mit dem Ziel, die Daten der nationalen Sicherheit zu schützen, eine Strategie der Datensicherheit zu entwickeln, die erforderlichen Politiken zu machen, kurz-

---

<sup>810</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Verbesserung der Sicherheit der Lieferkette, vom 27.2.2006, in: KOM (2006) 79 endgültig.

<sup>811</sup> Kritische Infrastrukturen sind materielle und informationstechnologische Einrichtungen, Netze, Dienste und Anlagegüter, deren Störung oder Vernichtung gravierende Auswirkungen auf die Gesundheit, die Sicherheit oder das wirtschaftliche Wohlergehen der Bürger sowie auch auf die Regierungsarbeit in den Mitgliedstaaten hätte.

<sup>812</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Schutz kritischer Infrastrukturen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung, vom 20.10.2004, in: KOM (2004) 702 endgültig.

<sup>813</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission über ein Europäisches Programm für den Schutz kritischer Infrastrukturen, vom 12.12.2006, in: KOM (2006) 786 endgültig.

und mittelfristige Pläne vorzubereiten und die erforderliche Koordination zwischen allen zuständigen Instanzen herzustellen.

Sprengstoffe sind als gefährliche Güter eine Möglichkeit für Terroristen, ihre Tätigkeiten leichter auszuüben. Deswegen hat der Rat der EU gemäß den Empfehlungen der Vereinten Nationen einige Maßnahmen getroffen. Ziel der Richtlinie des Rates vom 5. April 1993<sup>814</sup> ist es, die Bestimmungen über das Inverkehrbringen von Explosivstoffen zu harmonisieren und die Anwendung von solchen gefährlichen Gütern für zivile Zwecke zu kontrollieren. Mit der Entscheidung der Kommission vom 15. April 2004<sup>815</sup> wurde die innergemeinschaftliche Verbringung von Explosivstoffen mit einem Begleitformular geregelt. Außerdem beinhaltet die Mitteilung der Kommission vom 18. Juli 2005<sup>816</sup> umfangreiche Maßnahmen für mehr Sicherheit in Bezug auf Explosiv- und Sprengstoffe, von der Lagerung bis zur Herstellung, Inverkehrbringung, Aufdeckung und Rückverfolgbarkeit. In diesem Rahmen wurden ebenfalls gesetzliche Maßnahmen getroffen. So sieht etwa Art. 174 des türkischen Strafgesetzbuchs vor, dass Handel mit und Besitz von nuklearen, radioaktiven, chemischen und biologischen Waffen gesetzlich bestraft werden. Die Bekämpfung erfolgt ebenfalls durch das Amt zur Bekämpfung der OK. In der Zeit von 1993 bis 2006 konnten insgesamt 13 polizeiliche Operationen durchgeführt werden, in denen 67 Personen festgenommen wurden, weiter konnten über 17 kg Uran, fast 3 g sowie eine Ampulle Americium und vier Ampullen Caesium und fünf Ampullen Scandinium sichergestellt werden. Darüber hinaus wurde eine militärische Übung zur Bekämpfung von ABC-Waffen (Atomare, biologische und chemische Waffen) 2006 unter dem Namen „Anatolische Sonne“ abgehalten.

### **Bekämpfung**

Die Bekämpfung von terroristischen Bedrohungen muss schnell, koordiniert und effizient erfolgen. Akteure terroristischer Anschläge müssen gefasst und anhand fairer Prozesse zur Rechenschaft gezogen werden. Allerdings müssen dafür die notwendigen rechtlichen und strukturellen Rahmenbedingungen auf EU-Ebene geschaffen werden, wie etwa der europäische Haftbefehl, der eine effiziente Strafverfolgung gewährleisten. Aber auch

---

<sup>814</sup> Vgl. Richtlinie des Rates vom 5. April 1993 zur Harmonisierung der Bestimmungen über das Inverkehrbringen und die Kontrolle von Explosivstoffen für zivile Zwecke, in: ABl. L 121 vom 15.5.1993, S. 20-36.

<sup>815</sup> Vgl. Entscheidung der Kommission vom 15. April 2004 über ein Begleitformular für die innergemeinschaftliche Verbringung von Explosivstoffen, in: ABl. L 120 vom 24.4.2004, S. 43-47.

<sup>816</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission über Maßnahmen für mehr Sicherheit in Bezug auf Explosiv- und Sprengstoffe, Materialien für die Bombenherstellung und Schusswaffen, vom 18.7.2005, in: KOM (2005) 329 endgültig.

hinsichtlich der grenzübergreifenden Informationsbeschaffung und -verarbeitung sind wesentliche Verbesserungen notwendig. Allerdings müssen auch Mechanismen entworfen werden für den Umgang mit Anschlägsdrohungen und den Konsequenzen eines potenziellen Angriffs, um eine schnellstmögliche Rückkehr zur Normalität zu gewährleisten.<sup>817</sup>

Mangelnde Straf Gewalt des Aufenthaltsstaates gegen Terroristen, Nichtauslieferung von Terroristen wegen des Fehlens von Strafgesetzen für terroristische Handlungen, wegen des Prinzips der Nichtauslieferung von Straftätern politischer Delikte aber ohne klare Definition des Begriffes und bei Inanspruchnahme des Grundrechts auf Asyl sind allgemeine rechtliche Probleme der Bekämpfung des internationalen Terrorismus.<sup>818</sup> Die EU sieht eine Bekämpfung des Terrorismus in dreifacher Weise sowie durch polizeiliche und justizielle Kooperation und durch Annäherung der Strafvorschriften vor. Ziel der EU in diesem Sinne ist die Erhöhung der nationalen Kapazitäten der Mitgliedsländer, die Schaffung einer Koordination zwischen den Mitgliedsländern auf operativer Ebene und eine Harmonisierung gesetzlicher Regelungen. Die Annäherung der Strafvorschriften wurde schon erläutert. Hier konzentriert man sich auf die anderen Arten der Bekämpfung des Terrorismus.

Hier soll betont werden, dass der Artikel 90 der türkischen Verfassung die Rahmenbedingungen der internationalen justiziellen Kooperation regelt. Artikel 90 der Verfassung besagt, dass ein internationales Abkommen, wenn es ratifiziert wurde, zu einem internen Teil des nationalen Rechtssystems wird, welcher direkt angewendet werden kann. Die internationalen Konventionen im Rahmen der Gesetze, die sich auf den Reformprozess beziehen, haben Gesetzescharakter. Dem Verfassungsgericht kann kein Antrag vorgelegt werden, der sich auf diese Abkommen bezieht mit dem Vorwurf einer nicht gegebenen Verfassungsmäßigkeit. Wenn es zwischen internationalem und nationalem Recht zu Konflikten kommt, liegt die Zuständigkeit bei den internationalen Gerichtshöfen. Innerhalb dieses Kontextes nimmt die Türkei an zahlreichen internationalen und europäischen Konventionen teil. Auf Basis dieser internationalen Konventionen ist die gegenseitige Anerkennung kein Problem im Türkischen Rechtssystem. Auf der anderen Seite existiert im türkischen Rechtssystem kein automatischer Anerkennungsprozess.

Die Türkei ist von der Bedeutung der Bekämpfung von transnationaler schwerer OK überzeugt und entwickelt daher neue Instrumente für dieses Ziel. Daher nimmt die Türkei seit Gründung des Eurojust entsprechend der Möglichkeiten als temporäre Kooperationseinheit

---

<sup>817</sup> Vgl. Frattini, Franco: Internal and External Dimension of Fighting Terrorism ... a.a.O., S. 136.

<sup>818</sup> Vgl. Wehner, Ruth: Europäische Zusammenarbeit bei der polizeilichen Terrorismusbekämpfung aus rechtlicher Sicht ... a.a.O., S. 91-126.



an dessen Aktivitäten teil. Es muss angemerkt werden, dass bisher beide Seiten mit der Kooperation zufrieden sind. Die Türkei hat zwei Kontaktstellen innerhalb des Justizministeriums eingerichtet um die Arbeit, die als Kandidatenland noch geleistet werden muss, anzugehen.<sup>819</sup>

Die Nichtauslieferung von Terroristen ist eines der größten Probleme bei der Bekämpfung des Terrorismus und stellt ein wichtiges Hindernis bei der Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit zwischen der EU und der Türkei dar. Die erste Vorschrift auf europäischer Ebene ist das europäische Auslieferungsübereinkommen des Europarates von 1957. Dieses Übereinkommen spielt aber keine Rolle bei der Bekämpfung des Terrorismus, weil Art. 3 dieses Übereinkommens keine Auslieferungspflicht für die Vertragspartner wegen politischen strafbaren Handlungen vorsieht. Seine Zusatzprotokolle beinhalten ebenfalls keine Regelungen zur Auslieferung politischer Verbrecher. Der Rat der EU hat auf seiner Tagung am 29. und 30. November 1993 die Notwendigkeit der Erleichterung der Auslieferungen in sein Program aufgenommen und zu diesem Zweck ein Arbeitsprogramm vorgegeben. Ziel war die Ergänzung des Europäischen Auslieferungsübereinkommens. Der Rat der EU hat zuerst<sup>820</sup> ein Übereinkommen über das Vereinfachte Auslieferungsverfahren am 10. März 1995<sup>821</sup> angenommen. Dieses Übereinkommen beinhaltet aber keine Regelung zur Auslieferung in Bezug auf terroristische Handlungen. Der zweite Fortschritt in diesem Sinne ist das Auslieferungsübereinkommen des Rates vom 27. September 1996.<sup>822</sup> Mit diesem Übereinkommen wurde die Auslieferung erleichtert und auf terroristische Handlungen ausgedehnt. Nach dieser Regelung konnte z.B. die Auslieferung nicht mit der Begründung verweigert werden, dass das Recht des ersuchten Mitgliedsstaates nicht die gleichen Abgaben oder Steuern vorsieht oder die betreffende Person Staatsangehöriger des ersuchten Mitgliedsstaates ist oder die Strafverfolgung sowie die Strafvollstreckung nach den Rechtsvorschriften des ersuchten Mitgliedsstaates verjährt ist. Mit dem Haftbefehl durch den Rahmenbeschluss des Rates von 13. Juni 2002<sup>823</sup> hat die Auslieferung eine neue Dimension gewonnen. Dieser Rahmenbeschluss ist ab 1. Januar 2004 an die Stelle der oben erwähnten

---

<sup>819</sup> Vgl. Justice, Freedom and Security Bilateral Screening with Turkey ... a.a.O., S. 41-43.

<sup>820</sup> Vor der Gründung der EU gab es ein Übereinkommen zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften über die Vereinfachung der Verfahren zur Übermittlung von Auslieferungsersuchen vom 26. Mai 1989.

<sup>821</sup> Vgl. Übereinkommen über das vereinfachte Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ... a.a.O., S. 2-10.

<sup>822</sup> Vgl. Entscheidung der Kommission vom 15. April 2004 über ein Begleitformular für die innergemeinschaftliche Verbringung von Explosivstoffen ... a.a.O., S. 43-47.

<sup>823</sup> Vgl. Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten ... a.a.O., S. 1-18.

Regelungen getreten und hat den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung der Vorschriften zum „Eckstein“ eines wirklichen europäischen Rechtsraums gemacht. Ein Haftbefehl wird in diesem Rahmenbeschluss als justizielle Entscheidung definiert, die von einem Staat ausgeht und die Festnahme und Übergabe einer Person durch einen anderen Mitgliedsstaat bezweckt. Nach Art. 2 des Rahmenbeschlusses erfolgt eine Übergabe ohne Überprüfung des Vorliegens der beiderseitigen Strafbarkeit bei allen Straftaten (32 Delikte und Kriminalitätsfelder) gegen die innere Sicherheit und öffentliche Ordnung, auch bei terroristischen Handlungen, wenn sie im Ausstellungsmitgliedstaat nach der Ausgestaltung in dessen Recht mit einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Sicherung im Höchstmaß von mindestens drei Jahren bedroht sind. Diese Regelung findet keine Anwendung mehr in Drittstaaten. Eine Übergabe im Rahmen typischerweise grenzüberschreitender schwerer Delikte wie internationaler Terrorismus mit maßgeblichem Auslandsbezug, bei denen die Handlung überwiegend in einem anderen Staat begangen wurde und der Erfolg dort eingetreten ist, ist unbedenklich.

Die PJZS befindet sich in einer tiefen Krise<sup>824</sup> und im Recht der PJZS der EU ergeben sich Schwierigkeiten bei der Umsetzung von europäischen Normen in nationales Recht.<sup>825</sup> Aufgrund dieser Schwierigkeiten wurde daher das Europäische Haftbefehlsgesetz (EuHbG) mit fünf zu drei Stimmen vom 2. Senat des BVerfG am 18. Juli 2005 für nichtig erklärt.<sup>826</sup> In diesem Zusammenhang verneint das Bundesverfassungsgericht ein Demokratiedefizit im Rechtsetzungsverfahren der Dritten Säule aufgrund der Tatsache, dass die Legislativorgane der Mitgliedsstaaten ihre nationale Gestaltungsmacht im Rahmen der Umsetzung auch durch eine Verweigerung beibehalten. Im Gegensatz dazu ermöglicht jedoch die Entscheidung des EuGH über die unionsrechtliche Pflicht zur Auslegung des nationalen Rechtes im Sinne des Rahmenbeschlusses gleichzeitig die durch den EUV eigentlich ausdrücklich ausgeschlossene unmittelbare Wirksamkeit von Rahmenbeschlüssen.<sup>827</sup>

Nach dem Bundesverfassungsgericht gelten für deutsche Staatsbürger folgende Regelungen:

- Eine Auslieferung eines Deutschen, der im eigenen Rechtsraum eine Tat begeht, ist grundsätzlich nicht zulässig.

---

<sup>824</sup> Vgl. Weber, Sebastian: Keine gegenseitige Anerkennung ohne Harmonisierung des nationalen Strafrechts in der EU, in: *Integration* 1/06, S. 49.

<sup>825</sup> Vgl. Eis, Hanne C.: Der Europäische Haftbefehl und seine Umsetzung in deutsches Recht, in: Müller, Erwin/Schneider, Patricia (Hrsg.): *Die EU im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit?*, Baden-Baden 2006, S. 259.

<sup>826</sup> Vgl. Ebda., S. 233.

<sup>827</sup> Vgl. Ebda., S. 259.

- Wird die Tat mit maßgeblichem Auslandsbezug begangen, muss auch ein Deutscher damit rechnen, sich in diesem Land strafrechtlich verantworten zu müssen, wodurch eine Auslieferung zulässig ist.
- Bei Grenzfällen, bei denen Handlungen in Deutschland ausgeführt werden, die im Ausland zu Resultaten führen, ist eine Abwägung im Einzelfall erforderlich.

Weiterhin erklärt das Bundesverfassungsgericht, dass im Falle der Entscheidung der Exekutive für eine Auslieferung einer gesuchten Person an einen ausländischen Staat diese einer richterlichen Überprüfung zugänglich sein muss.<sup>828</sup>

Die Türkische Verfassung und das türkische Strafgesetzbuch beinhalten Vorgaben über die Auslieferung. Ein Artikel muss hierbei geändert werden, um den Europäischen Haftbefehl (EAW) in der Türkischen Verfassung in Artikel 38 letzter Paragraph zu implementieren. Artikel 38 letzter Paragraph der Verfassung sieht vor, dass Staatsbürger nicht für eine Straftat an das Ausland ausgeliefert werden sollen, außer wenn dies aufgrund der Mitgliedschaft beim internationalen Strafgerichtshof verpflichtend ist. Artikel 18 des türkischen Strafgesetzbuches verursacht ein weiteres Problem in dieser Hinsicht. Das türkische Strafgesetzbuch (Gesetz Nummer 5237 vom 26. September 2004) Artikel 18 regelt die Auslieferung:

Artikel 18 (1): Ein Ausländer, bei dem die Strafverfolgung eingeleitet wurde oder der verurteilt wurde für eine begangene Straftat oder der Begehung in einem anderen Land beschuldigt wird, kann nach Aufforderung zum Zwecke der Strafverfolgung oder Strafantritt ausgeliefert werden. Sollte die Tat, auf der die Aufforderung zur Auslieferung beruht,

- (a) keine Straftat nach dem türkischen Gesetz sein,
- (b) eine Straftat politischer oder militärischer Natur oder eine Verletzung der Meinungsfreiheit sein,
- (c) sich gegen die Sicherheit des türkischen Staates richten, zum Schaden eines türkischen Staatsbürgers oder einer Rechtspersönlichkeit nach dem türkischen Gesetz begangen worden sein,
- (d) unter der Gerichtsbarkeit der Türkei stehen,
- (e) verjährt sein oder der Amnestie unterliegen, so soll die Auslieferung abgelehnt werden.

(2) Staatsbürger sollen nicht an das Ausland ausgeliefert werden außer im Rahmen der Verpflichtungen, die aus der Mitgliedschaft am Internationalen Strafgerichtshof resultieren.

---

<sup>828</sup> Vgl. Ebda., S. 259 f.

(3) Der Auslieferungsantrag sollte nicht akzeptiert werden, falls ein starker Verdacht besteht, dass die Person gefoltert oder unmenschlich behandelt oder bestraft oder verfolgt wird aufgrund seiner politischen Meinung oder ihrer Mitgliedschaft in einer bestimmten sozialen Gruppe, aufgrund der Nationalität, Religion oder Rasse im Falle seiner Auslieferung an den anfordernden Staat.<sup>829</sup>

Diese Bestimmungen zur Nichtauslieferung der türkischen Bürger gehören nicht spezifisch zur Türkei, sondern diese Regelungen sind sehr verbreitet weltweit und stellen eines der allgemeinen Probleme bei der Bekämpfung des Terrorismus dar, wie oben erläutert wurde.

Aber die von der Türkei unterzeichneten und ratifizierten europäischen Konventionen zeigen die Bedeutung, die die Türkei der justiziellen Zusammenarbeit beimisst.

Mit Ausnahme des Zusatzprotokolls zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen und dem zweiten Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen über Rechtshilfe in Strafsachen hat die Türkei alle Konventionen in diesem Bereich unterzeichnet und ratifiziert.

---

<sup>829</sup> Vgl. Justice, Freedom and Security Bilateral Screening with Turkey ... a.a.O., S. 41.

**Abb. 25: Die Europäischen Konventionen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit und die Türkei**

Konventionen	Zeichnungs- auflegung	Inkrafttreten	Unerzeichnung durch die Türkei	Ratifizierung durch die Türkei
Europäisches Auslieferungsübereinkommen	13.12.1957	18.4.1960	13.12.1957	7.1.1960
Europäisches Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen	20.4.1959	12.6.1962	23.10.1959	24.6.1969
Europäisches Übereinkommen über die internationale Geltung von Strafurteilen	28.5.1970	26.7.1974	26.6.1974	27.10.1978
Europäisches Übereinkommen über die Übertragung der Strafverfolgung	15.5.1972	30.3.1978	26.6.1974	27.10.1978
Zusatzprotokoll zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen	15.10.1975	20.8.1979	-	-
Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen	17.3.1978	12.4.1982	4.2.1986	29.3.1990
Zweites Zusatzprotokoll zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen	17.3.1978	5.6.1983	16.7.1987	10.7.1992
Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen	21.3.1983	1.7.1985	19.6.1985	3.9.1987
Zweites Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen über Rechtshilfe in Strafsachen	8.11.2001	1.2.2004	-	-

Quelle: Eigene Darstellung

Der andere wichtige Aspekt der Bekämpfung des Terrorismus ist die polizeiliche Zusammenarbeit. Oben wurden viele Aspekte und Außendimensionen der polizeilichen Zusammenarbeit detailliert erklärt. Deswegen wird hier nur der Austausch der Informationen und die Aus- und Fortbildung bei der Bekämpfung des Terrorismus recherchiert. Mit der Erklärung von La Gomera über den Terrorismus am 14. Oktober 1995 maß die EU dem Informationsaustausch bei der Bekämpfung des Terrorismus eine besondere Bedeutung bei. Das Program OISIN durch eine Gemeinsame Maßnahme des Rates vom 20. Dezember 1996<sup>830</sup> war der erste Schritt in diesem Sinne. Mit diesem Rechtsakt wurden Maßnahmen zur Verbesserung der Aus- und Fortbildung, Vertiefung des Informationstausches und Vorbereitung wissenschaftlicher Forschungen für den Zeitraum 1997-2000 getroffen. Mit

<sup>830</sup> Vgl. Gemeinsame Maßnahme des Rates vom 20. Dezember 1996 zur Festlegung eines gemeinsamen Programms für den Austausch, die Aus- und Fortbildung sowie die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden (Oisin), in: ABl. L 7 vom 10.1.1997, S. 5-8.

dem Beschluss des Rates vom 28. Juni 2001 (Programm OISIN II)<sup>831</sup> wurde dieser Zeitraum vom 1. Januar 2001 bis zum 31. Dezember 2002 verlängert. Ziel war die Gewährleistung der Kontinuität des Programms OISIN. Neben diesem Programm wurde für das SIS durch die Verordnung des Rates vom 29. April 2004<sup>832</sup> und durch den Beschluss des Rates vom 24. Februar 2005<sup>833</sup> neue Funktionen im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfung eingeführt. Die Einführung neuer Funktionen sowie die Dauer der Datenspeicherung<sup>834</sup> und die Protokollierung jeder Übermittlung personenbezogener Daten im nationalen Teil des SIS<sup>835</sup> wurden durch die Beschlüsse des Rates vom 12. Oktober 2005 geregelt. Diese Regelungen sind neben der Datenschutzrichtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002<sup>836</sup> ein klarer Hinweis auf die Bedeutung des Datenschutzes auch im Rahmen der Bekämpfung des Terrorismus. Um organisatorische und rechtliche (Gewährleistung der Harmonisierung) sowie politische (Erhöhung des gegenseitigen Vertrauens) Hindernisse im Rahmen des Informationsaustausches zu vermeiden, hat die Kommission eine Mitteilung am 16. Juni 2004<sup>837</sup> an den Rat und das Parlament betreffend den verbesserten Zugang zu Informationen für Strafverfolgungsbehörden gegeben. Mit dem Vorschlag der Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates vom 12. Oktober 2005<sup>838</sup> hat der Informationsaustausch eine neue Dimension gewonnen und der Rechtsbegriff „Verfügbarkeitsgrundsatz“ ist in die Zusammenarbeit in Strafsachen eingeführt worden. Nach diesem Grundsatz kann ein Strafverfolgungsbeamter oder ein Europolbediensteter, der die Informationen zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt, diese aus einem anderen

---

<sup>831</sup> Vgl. Beschluss des Rates vom 28. Juni 2001 über die Durchführung der zweiten Phase des Programms für die Förderung, den Austausch, die Aus- und Fortbildung sowie die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden, in: ABl. L 186 vom 7.7.2001, S. 4-6.

<sup>832</sup> Vgl. Verordnung des Rates vom 29. April 2004 über die Einführung neuer Funktionen für das Schengener Informationssystem, auch im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfung, in: ABl. L 162 vom 30.4.2004, S. 29-31.

<sup>833</sup> Vgl. Beschluss 2005/211/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über die Einführung neuer Funktionen für das Schengener Informationssystem, auch im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfung, in: ABl. L 68 vom 15.3.2005, S. 44.

<sup>834</sup> Vgl. Beschluss des Rates vom 12. Oktober 2005 zur Festlegung des Beginns der Anwendung einiger Bestimmungen des Beschlusses 2005/211/JI über die Einführung neuer Funktionen für das Schengener Informationssystem, auch für die Terrorismusbekämpfung, in: ABl. L 271 vom 19.10.2005, S. 54.

<sup>835</sup> Vgl. Beschluss des Rates vom 12. Oktober 2005 zur Festlegung des Beginns der Anwendung einiger Bestimmungen des Beschlusses 2005/211/JI über die Einführung neuer Funktionen für das Schengener Informationssystem, auch für die Terrorismusbekämpfung, in: ABl. L 273 vom 19.10.2005, S. 25; Beschluss des Rates vom 12. Oktober 2005 zur Festlegung des Beginns der Anwendung einiger Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 871/2004 über die Einführung neuer Funktionen für das Schengener Informationssystem, auch im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfung, in: ABl. L 273 vom 19.10.2005, S. 26.

<sup>836</sup> Vgl. Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation, in: ABl. L 201 vom 31.7.2002, S. 37-47.

<sup>837</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Betreffend den verbesserten Zugang zu Informationen für Strafverfolgungsbehörden, vom 16.6.2004, in: KOM (2004) 429 endgültig.

<sup>838</sup> Vgl. Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit, vom 12.10.2005, in: KOM (2005) 490 endgültig.

Mitgliedsstaat erhalten. Das ist ein direkter Online-Zugang zu verfügbaren Informationen bzw. Informationen, die nicht online zugänglich sind, also zu Indexdaten. Wegen der Gefährdung des Erfolgs laufender Ermittlungen oder des Schutzes der körperlichen Unversehrtheit einer natürlichen Person, der Gewährleistung der Vertraulichkeit von Informationen oder des Schutzes der Grundrechte und Freiheiten von Personen kann dieser Zugang verweigert werden.

Der Rat der EU hat am 20. September 2005 einen Beschluss<sup>839</sup> zur Benennung einer spezialisierten Dienststelle innerhalb der Polizeistelle oder sonstiger Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedsstaaten zum Austausch von Informationen betreffend den Terrorismus und zur Einrichtung einer oder mehrerer nationaler Eurojust-Anlaufstellen für Terrorismusfragen getroffen. Ziel dieses Beschlusses ist die Stärkung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zwecks Verhütung und Bekämpfung terroristischer Straftaten.

Der Rat der EU hat am 24. November 2005 einen Vorschlag zum Zugang der für die innere Sicherheit zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem für die Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus gemacht. Ziel dieses Vorschlags ist die Verbesserung des Informationsaustausches in jeder Phase der Bekämpfung des Terrorismus.

Die EU misst bei der Bekämpfung schwerer Kriminalität dem Informationsaustausch nicht nur mit den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedsländer, sondern auch mit den Behörden in Drittländern eine besondere Bedeutung bei. Der Gemeinsame Standpunkt des Rates vom 24. Januar 2005<sup>840</sup> sieht z.B. eine Zusammenarbeit mit den Drittstaaten durch einen Austausch von Passdaten im Rahmen der Interpol vor. Ziel dieser Regelung ist die Verhütung und Bekämpfung von schwerer und OK einschließlich terroristischer Handlungen auf globaler Ebene.

Der Informationsaustausch zwischen der Türkei und der EU ist ein weiterer Problembereich.

Es existieren vier Arten der Informationskanäle in der Türkei, um Information mit anderen Strafverfolgungsautoritäten in anderen Ländern auszutauschen. Dieser Informationsaustausch erfolgt über Interpol, Europol, die Verbindungsbeamten und über die Informationskanäle, die durch bilaterale und multilaterale Abkommen bereit gestellt werden.

---

<sup>839</sup> Vgl. Beschluss des Rates vom 20. September 2005 über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten, in: ABl. L 253 vom 29.9.2005, S. 22-24.

<sup>840</sup> Vgl. Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 24. Januar 2005 zum Austausch bestimmter Daten mit Interpol ... a.a.O., S. 61-62.

Der Türkische Antrag auf Mitgliedschaft bei Interpol wurde am 8. Januar 1990 angenommen. Interpol Ankara untersteht der Verantwortlichkeit der Generaldirektion der Türkischen Nationalpolizei. Interpol Ankara hat das neue globale Interpol Kommunikationssystem I-24/7 aufgebaut und am 22. Mai 2003 zur Implementation freigegeben. Alle zuständigen Beamten, die in dieser Abteilung arbeiten, können das Interpol Dash Board und die Interpol-Datenbanken nutzen. Außerdem wurden vier besondere Netzwerke bei Interpol Ankara eingeführt: Das Wide Area Network der Türkischen Nationalpolizei (POLNET), das lokale Hauptnetzwerk der Interpol Ankara, das Internetnetzwerk der Interpol Ankara und das globale Interpol I-24/7 Kommunikationsnetzwerk.

Im POLNET existiert eine Datenbank, die Daten über gestohlene, verlorene oder gefälschte Pässe beinhaltet. Diese Daten werden regelmäßig an die Interpol-Datenbanken für gestohlene Reisedokumente übermittelt. Bisher wurden 481.839 Daten eingegeben. Die Türkischen Strafverfolgungsautoritäten sind daher in der Lage, Anfragen in den Interpol-Datenbanken via Interpol Ankara zu stellen.

In Übereinstimmung mit dem Harmonisierungsprozess mit dem EU-Acquis ist Interpol Ankara (Interpol-Europol-Sirene Abteilung, Generaldirektorat der Türkischen Nationalpolizei) zuständig für die Stärkung der internationalen Polizeikooperation und die Vorbereitungen für die Mitgliedschaft bei Europol und Schengen (im Bereich der Aktivitäten der SIRENE-Abteilung). Die Europol-Führung wurde durch die Ratsentscheidung der Minister für Justiz und innere Angelegenheiten seit dem 27. März 2000 beauftragt, Abkommen mit Nicht-EU-Staaten und Nicht-EU-Gremien zu verhandeln und abzuschließen. In diesem Sinne nahm die Türkei teil am Einführungsseminar, das von Europol im Jahr 2000 organisiert wurde. Die Interpol-Abteilung (Interpol Ankara) wurde als nationaler Europol-Kontaktpunkt ausgezeichnet und mit dem Aufbau einer nationalen Europol-Einheit und der Harmonisierung der relevanten Türkischen Rechtsetzung mit dem EU-Acquis in Bezug auf Europol und Sirene beauftragt. Eine neue Einheit wurde aufgebaut unter der Verantwortung der Interpol-Abteilung als nationaler Europol-Kontaktpunkt und die Regelungen bezüglich dieser Einheit wurden am 27. Mai 2002 anerkannt.

So wurde die Einheit durch das Innenministerium transformiert in die Europol- und Sirene-Abteilung unter der Verantwortlichkeit des Interpol-Europol-Sirene-Department am 23. Oktober 2003. Als Ergebnis der Verhandlungen zwischen der Türkei und Europol wurde entschieden, dass die Kooperation im Rahmen der technischen und strategischen, nicht aber der operativen Ebene durchgeführt wird aufgrund der mangelnden rechtlichen Vorbereitung



in Bezug auf den Schutz von Individuen im Hinblick auf die automatische Verarbeitung von personenbezogenen Daten. Das Abkommen zur strategischen Partnerschaft wurde am 18. Mai 2004 unterzeichnet und trat bereits am 28. Juli 2004 in Kraft.

Das Ziel dieses Abkommens ist es, die Kooperation der Mitgliedsstaaten der EU und der Türkischen Republik durch Europol zu verbessern in Bezug auf die Prävention, der Aufdeckung, Unterdrückung und Untersuchung ernster Formen der internationalen Kriminalität im Rahmen der entsprechenden Kompetenzen jeder Partei, in Übereinstimmung mit den Verfassungen und besonders durch den Austausch von strategischen und technischen Informationen. Allerdings autorisiert dieses Abkommen nicht die Übermittlung von Daten, die im Zusammenhang mit identifizierten oder identifizierbaren Individuen stehen.

Die Interpol-Abteilung wurde am 6. Januar 2004 vom Innenministerium umbenannt in das „Amt für Interpol-Europol-Sirene“ in Übereinstimmung mit den EU Praktiken und mit Beitrag aller Strafverfolgungseinheiten, um die Kommunikation, den Austausch von Informationen und die Kooperation zwischen Europol, Schengen, Interpol und den Strafverfolgungseinheiten sicherzustellen, die innerhalb der EU aufgebaut werden.

Die Verbindungsbeamten sind ein weiterer Informationskanal. Insgesamt sind sechs türkische Verbindungsbeamte in Deutschland, Frankreich, Dänemark, den Niederlanden, Großbritannien und Usbekistan stationiert. Darüber hinaus arbeiten mehrere Verbindungsbeamte aus 24 Ländern auch in der Türkei.

Dieses Missverhältnis muss hier kritisiert werden. Bei solch einer Verteilung lässt sich im Informationsaustausch keine Balance herstellen. Wie in der folgenden Tabelle erklärt wird, besteht dieses Missverhältnis nicht nur mit der EU-Staaten, sondern auch mit den anderen Staaten. Während in der Türkei 49 Verbindungsbeamte arbeiten, arbeiten lediglich 6 türkische Verbindungsbeamte im Ausland.

**Abb. 26: Ausländische Verbindungsbeamte in der Türkei**

USA	12	Vereinigtes Königreich	8	Deutschland	3
Frankreich	3	Italien	2	Kanada	2
Saudi Arabien	2	Belgien	1	Bulgarien	1
China	1	Dänemark	1	Niederlande	1
Iran	1	Israel	1	Japan	1
Österreich	1	Spanien	1	Ungarn	1
Ukraine	1	Albanien	1	Griechenland	1
Rumänien	1	Russland	1	Pakistan	1

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an das Interview mit dem Abteilungs-Chef der türkischen Europol-Sirene-Abteilung

**Abb. 27: Türkische Verbindungsbeamte in anderen Ländern**

Deutschland	1	Dänemark	1	Niederlande	1
England	1	Usbekistan	1	Frankreich	1

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an das Interview mit dem Abteilungs-Chef der türkischen Europol-Sirene-Abteilung

Als nationaler Europol Kontaktpunkt ist die Interpol-Europol-Sirene-Abteilung verantwortlich für die Implementierung der Kooperationsabkommen, die zwischen der Türkei und Europol unterzeichnet wurden. Kompetente Autoritäten der Türkischen Republik, die verantwortlich sind für die Implementierung des Kooperationsabkommens zwischen der Türkei und Europol, sind die Generaldirektion der Türkischen Polizei, das Hauptkommando der Gendarmerie, das Kommando der Küstenwache und das Untersekretariat des Zolls. Unter diesen Strafverfolgungseinheiten wurde die Interpol-Europol-Sirene-Abteilung der Türkischen Nationalpolizei als zentrale Kontaktstelle autorisiert.

Der türkische Verbindungsbeamte in den Niederlanden wurde ebenfalls beauftragt als Europol Verbindungsbeamter. Allerdings wurde dieser Verbindungsbeamte von Europol bisher offiziell nicht anerkannt.

Bisher wurden 210 Nachrichten von Europol in der Türkei empfangen, während 52 an die Europol übermittelt wurden. Die türkischen Strafverfolgungsbehörden (Gendarmerie, Zoll, Kommando der Küstenwache und den zuständigen Polizeiabteilungen) haben insgesamt 964 Nachrichten (davon 123 Eingänge und 841 Ausgänge) mit anderen Ländern ausgetauscht.<sup>841</sup>

Mit den Referenznummern 24.2009.2.01, -02, -03, -04 und -06<sup>842</sup> strebt das Generalsekretariat der EU durch Anpassung an die EPK und an die Geheimschutzregelung für Europol-Informationen die Erweiterung der Zusammenarbeit von der strategischen Ebene auf die operationelle Ebene an.<sup>843</sup>

---

<sup>841</sup> Vgl. Justice, Freedom and Security Bilateral Screening with Turkey ... a.a.O., S. 20-23.

<sup>842</sup> Vgl. Die vorgesehene gesetzliche Regelungen in der Türkei im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ([http://www.abgs.gov.tr/files/Muktesebat\\_Uyum\\_Programi/24\\_AdaletOzgurlukveGuvenlik.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/Muktesebat_Uyum_Programi/24_AdaletOzgurlukveGuvenlik.pdf) – gelesen am 1.5.2008).

<sup>843</sup> Vgl. Rechtsakt des Rates vom 3. November 1998 über die Durchführungsbestimmungen für die von Europol geführten Arbeitsdateien zu Analyse Zwecken, in: ABl. C 26 vom 30.1.1999, S. 1-9, und Rechtsakt des Rates vom 5. Juni 2003 zur Änderung des Rechtsakts des Rates vom 3. November 1998 über die Geheimschutzregelung für Europol-Informationen, in: C 152 vom 28.6.2003, S. 1.

## **Reaktion**

Die Reaktion (Balanced Approach) beschäftigt sich mit der Frage der Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit und Legitimität der Anti-Terrorismus-Maßnahmen.<sup>844</sup> Staaten und Regierungen sind die Adressaten bei der Bekämpfung des Terrorismus. Überreaktion, Machtdeflation, vergebliche Repression, die Befriedung, moderate Opposition und massive Bedrohung der gesamten Bevölkerung sind die verschiedenen staatlichen Variationen bei den Reaktionen auf den Terrorismus. Auf der einen Seite führen Überreaktionen zur Verletzung der Abwehrrechte und auf der anderen Seite ist Machtdeflation ein Hinweis auf Schwäche von Staaten und auf möglichen Staatszerfall. Einerseits neigen autoritäre Regime zur Verfolgung nicht nur von Terroristen, sondern auch von moderaten Oppositionellen, die die Terroristen unterstützen. Andererseits versuchen die Regierungen, diese moderaten Oppositionellen zu gewinnen und damit ein mögliches Bündnis mit den Terroristen zu verhindern. Befriedung zwischen den Konfliktparteien durch geheime Diplomatie, die manchmal logischer und kostengünstiger ist, oder aber die massive Bedrohung der gesamten Bevölkerung durch Errichtung eines staatlichen Terrorregimes, die die Kapitulation der staatlichen Ordnung vor dem Terrorismus bedeutet, sind die anderen Variationen bei der Reaktion von Staaten gegenüber dem Terrorismus.<sup>845</sup> Polizeiliche und strafrechtliche Verfahren sowie Informierung und Erzeugung eines guten sozialen Klimas durch Massenmedien, staatliche und nichtstaatliche Institutionen sind die Eckpfeiler der demokratischen und rechtstaatlichen Reaktionen. Militärische Antworten sind hier ausgeschlossen. Die Schaffung von Sicherheit ist ein absolutes Ziel, aber Ziel ist nicht die Schaffung einer absoluten Sicherheit um jeden Preis.

Die EU sieht den Terrorismus besonders nach dem 11. September 2001 je nach Stärke und Größe der Angriffe entweder als einen Notfall oder eine Katastrophe an. Ziel der EU im Rahmen des Katastrophenschutzes ist die Erhöhung der Fähigkeiten von Mitgliedsländern beim Katastrophenschutz und die Verbesserung der Koordinierung der Katastrophenschutzereignisse durch bestimmte Verfahren und Einrichtungen wie das Beobachtungs- und Informationszentrum. Darüber hinaus hat die EU ein Verfahren der Zusammenarbeit für Katastrophenschutzereignisse durch eine Entscheidung des Rates vom 23. Oktober 2001<sup>846</sup> eingerichtet, Aktionsprogramme für den Zeitraum 1998-1999 durch die

---

<sup>844</sup> Vgl. Frattini, Franco: Internal and External Dimension of Fighting Terrorism ... a.a.O., S. 136.

<sup>845</sup> Vgl. Gläeßner, Gert-Joachim: Sicherheit in Freiheit ... a.a.O., S. 235-238.

<sup>846</sup> Vgl. Entscheidung des Rates vom 23. Oktober 2001 über ein Gemeinschaftsverfahren zur Förderung einer verstärkten Zusammenarbeit bei Katastrophenschutzereignissen, in: ABl. L 297 vom 15.11.2001, S. 7-11.

Entscheidung des Rates vom 19. Dezember 1997<sup>847</sup> und 2000-2006 durch die Entscheidung des Rates vom 9. Dezember 1999<sup>848</sup> vorgelegt und die Finanzierung der Maßnahmen für den Zeitraum 2007-2013 durch die Entscheidung des Rates vom 5. März 2007<sup>849</sup> geregelt. Spezifisch im Rahmen der Bekämpfung des Terrorismus hat die Kommission am 20. Oktober 2004 zwei Mitteilungen<sup>850</sup> an den Rat und das Parlament gegeben. Mit diesen Mitteilungen hat die Kommission die Abwehrbereitschaft, Folgenbewältigung und die Einrichtung eines sicheren allgemeinen Frühwarnsystems (ARGUS) für die Terrorismusbekämpfung sowie die Einbindung der Zivilgesellschaft bei der Terrorismusbekämpfung vorgeschlagen. Parallel dazu hat der Rat am 12. Februar 2007 einen Beschluss zur Auflegung eines spezifischen Programms für den Zeitraum 2007-2017<sup>851</sup> getroffen. Die Förderung der Bewertung der Bedrohungen, der Zusammenarbeit und des Erfahrungsaustauschs auf dem Gebiet des Schutzes kritischer Infrastrukturen, die Unterstützung gemeinsamer operativer Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit der grenzüberschreitenden Versorgungsketten und die Verbesserung der Folgenbewältigung sind die Ziele dieses Programms.

In diesem Sinne gibt es in der Türkei zwei spezifische Institutionen: Eine davon ist das dem Ministerpräsidium untergeordnete Amt für Krisenmanagement (Entscheidungsnummer des Ministerrates 3056) zur Koordination der landesweiten Aktivitäten und die andere ist das Amt für Zivilverteidigung, das dem Innenministerium untergeordnet ist (Gesetznummer 7126) und dem die Organisation der landesweiten Aktivitäten obliegt. Die veröffentlichten Fortschrittsberichte kritisieren diese Institutionen nicht und bestätigen dadurch, dass die türkische Organisation in diesen Bereichen EU-Standards entspricht.

Während in der vorangegangenen internen Dimension die Kooperation auf die EU beschränkt war, ist im Hinblick auf die effektive Bekämpfung des Terrorismus gleichzeitig auch eine externe Dimension vorhanden, die eine Kooperation über die Grenzen der EU hinaus vorsieht. Hierzu gehört vor allem eine Zusammenarbeit im Rahmen der UN, die die

---

<sup>847</sup> Vgl. Entscheidung des Rates vom 19. Dezember 1997 über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft für den Katastrophenschutz, in: ABl. L 8 vom 14.1.1998, S. 20-23.

<sup>848</sup> Vgl. Entscheidung des Rates vom 9. Dezember 1999 über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft für den Katastrophenschutz, in: ABl. L 327 vom 21.12.1999, S. 53-57.

<sup>849</sup> Vgl. Entscheidung des Rates vom 5. März 2007 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für den Katastrophenschutz, in: ABl. L 71 vom 10.3.2007, S. 9-17.

<sup>850</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament – Terroranschläge – Prävention, Vorsorge und Reaktion, vom 20.10.2004, in: KOM (2004) 698 endgültig; Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung bei der Terrorismusbekämpfung, vom 20.10.2004, in: KOM (2004) 701 endgültig.

<sup>851</sup> Vgl. Beschluss des Rates vom 12. Februar 2007 zur Auflegung des spezifischen Programms „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ als Teil des Generellen Programms „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ für den Zeitraum 2007 bis 2013, in: ABl. L 58 vom 24.2.2007, S. 1-6.

internationalen Normen für Anti-Terrorismus-Maßnahmen festlegt. Darüber hinaus müssen diejenigen Drittländer unterstützt werden, die alleine nicht dazu in der Lage sind, den Terrorismus effektiv zu bekämpfen. Insgesamt werden mehr als 400 Mio. Euro von der Kommission in etwa 80 Ländern investiert als Unterstützung für die Bildung von Institutionen und die Implementation internationaler Abkommen und Ausbildung der Polizei und Strafverfolgungsbehörden. Aber auch hinsichtlich allgemeiner Entwicklungen wird eine entsprechende Strategie verfolgt, um die Wurzeln des Terrorismus nachhaltig zu bekämpfen. Maßgeblich für die EU sind hierbei sämtliche Beschlüsse der UN im Zusammenhang mit dem Terrorismus. Bei der Bekämpfung des Terrorismus müssen die Staaten jedoch eine Übereinstimmung mit internationalem Recht im Allgemeinen und vor allem mit internationalen Menschenrechten (refugee and humanitarian rights) gewährleisten. Besonders erstrebenswert erscheint aus der europäischen Perspektive eine Kooperation mit den USA aufgrund der Ähnlichkeit von Werten wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit (rule of law), Respekt vor Menschenrechten und Grundfreiheiten.<sup>852</sup>

Die Position der Türkei in diesem Sinne wurden im Rahmen der Außendimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts detailliert erörtert. Parallel dazu hat die Türkei auch ihre eigenen externen Dimensionen bei der Bekämpfung des Terrorismus. In diesem Sinne hat die Türkei in den letzten Jahren enge Beziehung zu ihren Nachbarstaaten entwickelt und bei der Bekämpfung des Terrorismus von diesen auch entsprechende Unterstützung erhalten. So hat etwa der Irak die Türkei in der Bekämpfung des Terrorismus teilweise unterstützt. Die PKK wurde aus Syrien vertrieben und der Iran hat ebenfalls die PKK 2004 als terroristische Organisation eingestuft.<sup>853</sup>

Die transatlantische Dimension ist ein spezifischer Teil der externen Dimension, die sich primär auf die USA bezieht. Vor den Anschlägen des 11. September 2001 hatte zwar die Terrorismusbekämpfung bereits Eingang gefunden in die transatlantische Agenda, die Zusammenarbeit hingegen hielt sich noch in Grenzen, vor allem aufgrund unterschiedlicher Bestimmungen in Bereichen des Datenschutzes, der polizeilichen Praktiken und der Strafrechtssysteme. Doch der Rat reagierte bereits am 20. September 2001 mit den Schlussfolgerungen „Inneres und Justiz“ auf die akute Bedrohung mit einem umfassenden Maßnahmenkatalog zur zügigen Intensivierung der Kooperation mit den USA, die gemeinsame Bedrohungsanalysen, intensive Konsultationen und den Zugang zu relevanten

---

<sup>852</sup> Vgl. Frattini, Franco: Internal and External Dimension of Fighting Terrorism ... a.a.O., S. 138.

<sup>853</sup> Vgl. Die Länder, die PKK als terroristische Organisation eingestuft haben, in: Offizielle Internetseite der Antiterrorabteilung der Polizei (<http://www.egm.gov.tr/temuh/mucadele9.htm> - gelesen am 20.5.2009).

EU-Gremien und Europol-Daten für US-Vertreter vorsahen (Dokument Nr. SN 3926/6/01). Auch von der US-amerikanischen Seite folgten am 27. September weitergehende konkrete Kooperationsvorschläge (Ratsdokument Nr. SN 4296/2/01). Zwar wurden diese Vorschläge nicht vollständig umgesetzt, doch bleibt in Expertenkreisen ebenfalls kein Zweifel, dass ohne die Anschläge vom 11. September ein derartig umfangreiches Entgegenkommen von Seiten der EU nicht denkbar gewesen wäre. Besonders die folgenden Elemente können zu den wichtigsten Neuerungen der transatlantischen Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung gezählt werden (Ratsdokument Nr. 14925/01):

- Die Einladung von US-Vertretern zu zwei gemeinsamen Sitzungen der Arbeitsgruppe „Terrorismus“ („dritte Säule“) und der COTER (Anti-Terror-Arbeitsgruppe der „zweiten Säule“) unter jeder EU-Präsidentschaft. Dies bedeutet eine regelmäßige Einbeziehung von US-Vertretern in die Analyse- und Planungsarbeit der wichtigsten spezialisierten Ratsgremien im Bereich der Terrorismusbekämpfung.
- Die Einführung einer regulären Zusammenarbeit von Europol mit relevanten US-Behörden. Mit dem Abkommen vom 6. Dezember 2001 in Brüssel wurde der Austausch strategischer und technischer Informationen im Kampf gegen den Terrorismus und andere Formen internationaler Kriminalität sowie der Austausch von Verbindungsbeamten vorgesehen (Ratsdokument Nr. 14586/01). Allerdings sind hierbei keinerlei personenbezogene Daten für den Austausch vorgesehen. Darüber hinaus soll das im Rahmen von Europol eingesetzte Team der Terrorismusbekämpfung eng mit US-Experten zusammenarbeiten.
- Die Mandatierung der Task Force der Polizeichefs, US-Experten in die bereits erwähnte von ihr organisierte Analyse- und Planungsarbeit der Chefs der Anti-Terrorismus-Einsatzgruppen einzubeziehen. Dies ist als eine potenzielle „Öffnung“ eines wichtigen EU-Gremiums gegenüber den US-Behörden zu werten.
- Die Einrichtung von Kontakten zwischen Eurojust und der US-Staatsanwaltschaft.
- Die Aufnahme von Gesprächen über ein mögliches Rechtshilfeabkommen mit den USA in Strafsachen. Dieses Abkommen kann sich neben Verfahrensregelungen auch auf das umstrittene Feld der Auslieferung ausdehnen.

Auch im Innen- und Justizbereich haben sich die transatlantischen Kontakte erheblich vermehrt. Trotzdem bleibt die Zusammenarbeit mit den USA kontrovers, wie sich am Beispiel der Resolution zur justiziellen Zusammenarbeit mit den USA vom 13. Dezember 2001 zeigt. So sprach sich etwa die Resolution kategorisch gegen die Auslieferung von Personen aus, die in den USA zum Tode verurteilt werden könnten. Weiterhin wurde der „US

Patriot Act“ aufgrund seiner Ausländerfeindlichkeit verurteilt, die vorgesehenen Militärtribunale für unvereinbar mit den Menschenrechten erklärt und erneut ernste Besorgnis in Bezug auf den Umgang mit personenbezogenen Daten in den USA geäußert (Resolution des Europäischen Parlaments PE T5-0700/2001).<sup>854</sup>

Die transatlantische Sicherheitspartnerschaft blickt auf eine lange Tradition zurück und wird auch in Zukunft eine wichtige Säule der Sicherheitspolitik sein. Aufgrund dieser transatlantischen Kooperation werden terroristische Operationen bestmöglich erschwert. Terrorismus ist von Natur aus international. Terroristische Angriffe wurden in den USA, Indonesien, Ägypten, der Türkei, Israel, Jordanien, Spanien und England verübt. Aufgrund dessen macht eine Unterscheidung in europäische und außer-europäische Sicherheit keinen Sinn. Um dem internationalen Terroristennetzwerk zu entkommen, bedarf es als Gegenmaßnahme somit eines internationalen Sicherheitsnetzwerks mit Europa als wichtigem Partner. Um den Terrorismus erfolgreich zu bekämpfen, bedarf es weiterhin eines entsprechenden Engagements und konkreter Taten. Nur mit vereinten Kräften aller europäischen Bürger, der Mitgliedsstaaten und EU-Institutionen kann Terrorismus erfolgreich ausgelöscht werden.<sup>855</sup>

Zwar haben die US-amerikanischen Interventionen die türkische Anti-Terrorismus-Strategie stark geschädigt.<sup>856</sup> Während der Irak vor dem Krieg nach Deutschland der zweitgrößte Handelspartner der Türkei war, hat der Krieg sowohl die irakische Wirtschaft als auch daraus folgend den Außenhandel zerstört.<sup>857</sup> Davon betroffen sind vor allem die grenznahen Regionen auf beiden Seiten der Grenze. Während das Handelsvolumen mit Deutschland im Jahr 2007 ca. 25 Milliarden Dollar betrug, hätte sich ohne den letzten Irakkrieg entsprechend mit dem Irak ein Handelsvolumen von 20 Milliarden rechnerisch ergeben, der aktuelle Wert liegt aber gemäß dem World Fact Book bei etwa 7 Milliarden Dollar.<sup>858</sup> Diese Differenz schadet entsprechend der türkischen Wirtschaft enorm.

Die Türkei ist ebenfalls eine transatlantische Partnerschaft bei der Bekämpfung des Terrorismus eingegangen. Einerseits hat die Türkei die US-amerikanischen Operationen in Afghanistan tatkräftig unterstützt, im Gegenzug wurde die Türkei aber ebenfalls von den US-

---

<sup>854</sup> Vgl. Monar, Jörg: Die EU als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Herausforderung des internationalen Terrorismus, in: *Integration* 3/02, S. 171-186.

<sup>855</sup> Vgl. Frattini, Franco: *Internal and External Dimension of Fighting Terrorism ...* a.a.O., S. 139.

<sup>856</sup> Vgl. Bal, Ihsan: *The Security Policies of the Turkey ...* a.a.O., S. 156.

<sup>857</sup> Vgl. Gökdemir, Özge: *Körfez savasi sonrası Türkiye Irak Ekonomik İlişkileri* (übersetzt als „Wirtschaftsbeziehungen zwischen Irak und Türkei nach dem Golfkrieg“ (<http://www.sonbaski.com/tr/?p=38> – gelesen am 20.5.2009).

<sup>858</sup> Vgl. Irak, in: *The World Factbook* (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/iz.html> - gelesen am 20.5.2009).

Amerikanern bei der Informationsgewinnung unterstützt. Zwar hat die Türkei durch die Ablehnung einer aktiven Teilnahme am Irak-Krieg die Beziehung zu den USA geschädigt, aber durch die jüngste Operation der Türkei im Nord-Irak konnte durch den Informationsaustausch die transatlantische Beziehung wieder verbessert werden.

Auf der anderen Seite hat die Türkei in Übereinstimmung mit der neuen NATO Kommandostruktur ein Zentrum für die Verbesserung der Bekämpfung des Terrorismus (CoE-DAT) eingeführt, welches seine Aktivitäten im Juni 2004 in Ankara aufnahm. Das Hauptziel dieses Kommandos ist es, Konzepte zu entwickeln, die den Kampf gegen Terrorismus behandeln und Ausbildung und Seminare in diesem Bereich zur Verfügung zu stellen.

Die Türkei hat seit ihrer Aufnahme aktiv zur ISAF (International Security and Assistance Force) in Afghanistan beigetragen. Darüber hinaus hat die Türkei ebenfalls aktiv das Konzept und die Planungsaktivitäten im Bereich der Terrorismusbekämpfung unterstützt, die unter der NATO stattfanden und trägt zu den Operationen gegen Terrorismus bei, die von der NATO geführt werden. Die Türkei unterstützt maßgeblich die Initiative des Mittelmeerdialogs der NATO und hat 33 neue Bereiche der militärischen Kooperation für das Mittelmeer-Kooperations-Programm 2005 angeboten. Außerdem hat die Türkei das Zentrum für die Verbesserung der Bekämpfung des Terrorismus gegründet und aktiv an den Arbeiten des Partnership for Peace (PfP) und der Organisation für Sicherheit und Kooperation in Europa (OSZE) teilgenommen. Weiterhin trägt die Türkei zu weiteren internationalen und regionalen Bestrebungen bei.<sup>859</sup>

---

<sup>859</sup> Vgl. Justice, Freedom and Security Bilateral Screening with Turkey ... a.a.O., S. 48,52.



## **5 SCHLUSSFOLGERUNGEN**

### **Schlussfolgerungen in Bezug auf den Begriff der (inneren) Sicherheit**

Der Begriff Sicherheit wurde umfassend im weiteren und engeren Sinne definiert und nach den Wechselbeziehungen kategorisiert. Definition und Kategorisierung der Sicherheit im objektiven und subjektiven Sinn spielen in dieser Arbeit eine besondere Rolle, da zum Ende der Arbeit hin deutlich wurde, dass die Länder den Sicherheitsbegriff entweder im objektiven Sinne auffassen, was zu einer angemessenen Sicherheitspolitik führt, oder sie verstehen den Sicherheitsbegriff im subjektiven Sinne, was zu einer Paranoia-gesteuerten Sicherheitspolitik führt.

Terrorismus wurde in dieser Arbeit als ein Begriff der sektoralen Dimension (horizontale Dimension) der Sicherheit erörtert und auf europäischer (vertikale Dimension) Ebene untersucht.

Der erweiterte Sicherheitsbegriff wurde als Ansatz zur Erklärung der Bekämpfung des Terrorismus aus der europäischen Perspektive benutzt.

Der ideengeschichtliche Hintergrund der Sicherheit wurde als Anker zur Erklärung des Sicherheitsverständnisses der gesamten EU und der Türkei recherchiert. Demnach hat die Transformation der Staatsideen mit Thomas Hobbes angefangen, bei dem Sicherheit um jeden Preis galt, und mit John Locke eine zusätzliche rechtliche Dimension gewonnen. Die Ansätze von Rousseau und Montesquieu dienen als theoretischer Hintergrund bei der Kontrolle der für die innere Sicherheit zuständigen Instanzen. Schließlich betonte Kant die völkerrechtliche Souveränität, die auch im Rahmen der polizeilichen Kooperation der EU und Europol maßgeblich ist.

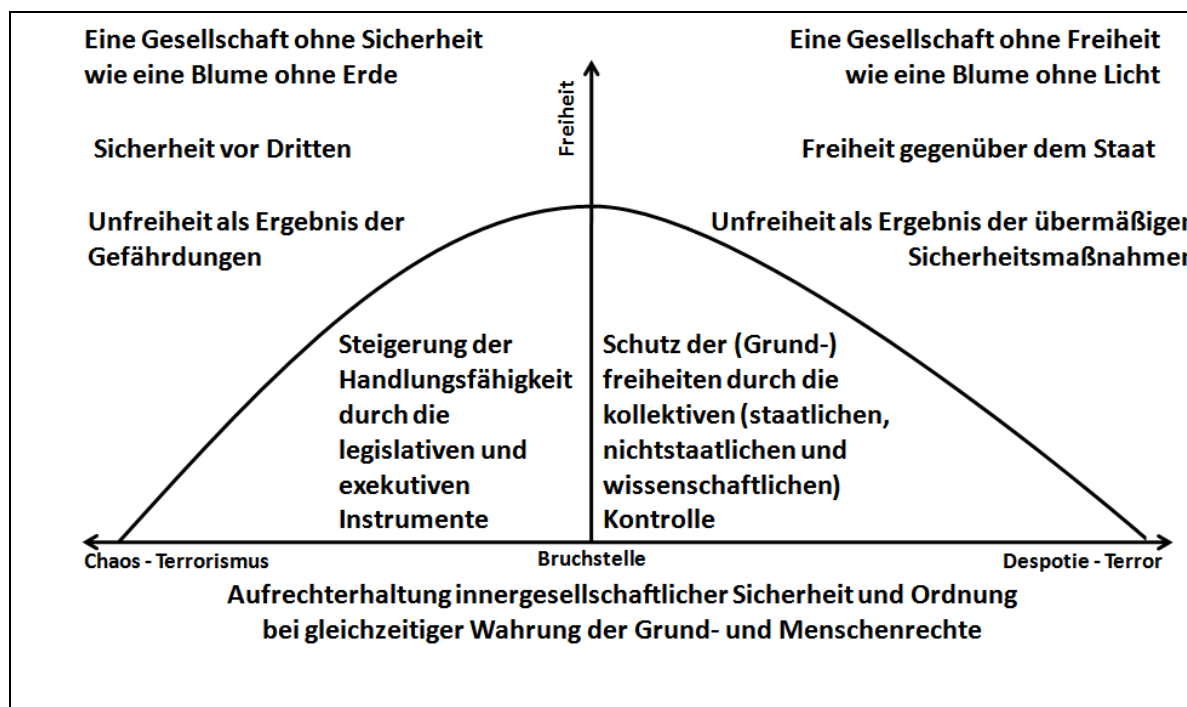
Hier wurden die Wechselbeziehungen zwischen Freiheit und Sicherheit umfassend erläutert. Das zu entwickelnde Konzept soll nicht Feind der Freiheit, sondern den Feinden der Freiheit selber Feind sein.

Die folgende Abbildung verdeutlicht diesen Zusammenhang. Die Freiheit wird von zwei Faktoren bedroht, einmal von der absoluten Sicherheit (Despotie/Terror) und einmal von der absoluten Unsicherheit (Anarchie/Terrorismus). Der optimale Punkt ist daher die Bruchstelle zwischen den beiden Absoluten, wo Sicherheit und Freiheit sich im Gleichgewicht befinden. Läuft der Schieberegler vom Optimum nach links, so resultiert eine Unfreiheit als Ergebnis der Gefährdungen. Läuft der Schieber nach rechts, so resultiert Unfreiheit als Ergebnis der

übermäßigen Sicherheitsmaßnahmen. Allerdings muss betont werden, dass eine Gesellschaft ohne Freiheit sich nicht entfalten kann, wie eine Blume ohne Licht nicht blühen kann, während ohne Sicherheit ebenfalls eine Gesellschaft nicht existieren kann, wie eine Blume ohne Erde nicht leben kann.

Fehlt nur einer der Faktoren, so kann die Blume nicht existieren.

**Abb. 28: Wechselbeziehung zwischen Freiheit und Sicherheit**



Quelle: Eigene Darstellung

Es müssen weitere Faktoren berücksichtigt werden, insbesondere die gesellschaftliche Erziehung zu Freiheit und Verantwortung. Je mehr die Bevölkerung in diesem Bereich gebildet ist, desto näher befindet sich der Schieberegler am Optimum. In der Türkei etwa gibt es starke Unterschiede bei der Bildung der Bevölkerung, so etwa befindet sich der Schieberegler in Ostanatolien aufgrund der dort herrschenden Verhältnisse grundsätzlich näher am Punkt der absoluten Sicherheit, während bereits in Westanatolien eine weniger starke Kontrolle der Bevölkerung zur Gewährleistung der inneren Sicherheit notwendig ist.

Der andere Faktor ist die Balance zwischen der Nützlichkeitsabwägung und der moralischen Grundentscheidung. Die Nützlichkeit einer Maßnahme ist nicht per se entscheidend bei ihrer Bewertung, denn grundsätzlich muss auch die Moral bei der Ergreifung von Maßnahmen berücksichtigt werden. Im Falle einer unmoralischen

Entscheidung besteht die Gefahr, dass die Maßnahme als kollektive Strafe wahrgenommen wird, die im Widerspruch zur Rechtsstaatlichkeit steht.

Der dritte Faktor ist themenspezifisch. Die individuelle Privatsphäre ist grundsätzlich geschützt, doch nur in extremen Ausnahmefällen ist die Verletzung von individuellen Privatrechten notwendig zur Gewährleistung der kollektiven Sicherheit, sofern diese nur begrenzt und rechtmäßig ausgesetzt werden.

Der Begriff der inneren Sicherheit wurde oben umfassend definiert und seine Wechselbeziehungen zu anderen Sicherheitsbegriffen erklärt. Zum Ende der Arbeit wurde deutlich, dass die innere Sicherheit allein mit polizeilichen Instrumenten und Maßnahmen nicht gewährleistet werden kann. Weitere Maßnahmen im Sinne des erweiterten Sicherheitsbegriffes sind hier erforderlich, wie dem bereits im Rahmen der EU mit umfassenden Maßnahmenkatalogen zur Bekämpfung des Terrorismus Rechnung getragen wird. Damit wurde die Gewährleistung der inneren Sicherheit über die ursprünglichen Kompetenzen des Innenministeriums hinaus auf eine höhere Ebene getragen, die sich in der säulenübergreifenden Struktur der EU niederschlug. Ein passendes Beispiel in der Türkei ist etwa die Zuständigkeit der Gouverneure für die Koordination der Maßnahmen zur Gewährleistung der inneren Sicherheit auf Provinzebene. Die daraus resultierenden institutionellen Probleme dieser Instanz und die Schwierigkeiten hinsichtlich deren Legitimation korrumpiert dieses System der inneren Sicherheit.

### **Schlussfolgerungen zum Begriff Terrorismus**

Der Begriff des Terrorismus wurde oben umfassend definiert durch Anwendung sämtlicher existierender Elemente des Begriffs. Hierbei wurde deutlich, dass die Regionalisierung (Europäisierung) des Begriffes Terrorismus zwingend notwendig ist. Diese Regionalisierung der Definition führt auch zur Regionalisierung der Bekämpfung des Terrorismus. Die Strategie der EU zur Bekämpfung des Terrorismus ist ein eindeutiges Produkt der Regionalisierung der Definition und der Kategorisierung des Terrorismus. Im Mittelpunkt der Definition, Kategorisierung und Bekämpfung des Terrorismus steht die kriminelle Facette der Bedrohung, nicht die militärische. Es handelt sich auch dementsprechend nicht um eine Form der Kriegsführung, sondern lediglich um rechtstaatliche Strafverfolgung.

Aus diesem Grunde ist auch die Polizei für die Bekämpfung des Terrorismus oder für die Gewährleistung der inneren Sicherheit zuständig.

### **Schlussfolgerungen zum Begriff der Polizei**

Der Polizeibegriff wurde parallel zu den anderen demokratischen und rechtlichen Entwicklungen transformiert: Das heißt, es besteht eine Parallelität bei der Transformation der Staatsideen vom Absolutismus bis zur Modernisierung und Europäisierung zur Transformation des Polizeibegriffs. Eine gesunde Transformation zeichnet sich hierbei dadurch aus, dass das gesamte System nicht nur sukzessiv, sondern gleichzeitig transformiert wird. Daher wird die Türkei analysiert, wobei im Folgenden festgestellt werden kann, dass hier die Transformation zwischen den einzelnen Bereichen asymmetrisch und sukzessiv erfolgt, was zu erheblichen Problemen im Transformationsprozess führt.

Dieses Defizit ist allerdings kein rein türkisches Problem. Solche Defizite existieren auch zwischen den für die innere Sicherheit zuständigen Behörden in manchen Mitgliedsstaaten. Die politische Kultur spielt hier eine maßgebliche Rolle. Aber das ist dennoch keine Entschuldigung für die asymmetrische Transformation in der Türkei. Während innerhalb der europäischen Mitgliedsstaaten ein allgemein gültiger roter Faden für die Transformation aufgrund der herrschenden demokratischen und rechtlichen Kultur vorgegeben war, so unterscheidet sich die Türkei hier maßgeblich von anderen europäischen Ländern.

Im Rahmen der Kontrolle der Sicherheitsinstanzen wurde von der kollektiven Kontrolle, bestehend aus der staatlichen, nicht-staatlichen und wissenschaftlichen Kontrolle berichtet. Die Differenzen zwischen den Mitgliedsstaaten und Beitrittskandidatenländern in Bezug auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zerstören die Homogenität der kollektiven Kontrolle. Daraus resultiert eine problematische Situation für das gesamte Europa, da erhebliche Defizite bei der Kontrolle bestehen. Am Beispiel der Türkei wird deutlich, dass die Schwäche der parlamentarischen und rechtlichen Kontrolle der Sicherheitsinstanzen den Schwerpunkt für die Kontrolle auf die Medien abgeschoben hat. Aber die Medien in der Türkei verfügen nicht über die einer solchen Verantwortung angemessene Kompetenzen, was zu weiteren Problemen führt. So werden die Instanzen der inneren Sicherheit durch die Berichterstattung der Medien oftmals zusätzlich belastet, indem die Bevölkerung mit unkontrollierten Meldungen manipuliert wird, wie die Demonstration vom 01. Mai 2008 in Istanbul verdeutlicht.

### **Schlussfolgerungen zu den Theorien der europäischen Integration in Bezug auf die innere Sicherheit**

Im Bereich der theoretischen Fundierung der Europäisierung wurde deutlich, dass sich aufgrund der sektoralen, prozeduralen, institutionellen, vertikalen und operationalen

Differenzen der Integrationsprozess der polizeilichen Zusammenarbeit auch aufgrund der säulenübergreifenden Struktur der inneren Sicherheit und ihrer Außendimensionen in Europa in anderer Art und Weise entwickelt. Weder der Theorieansatz des Neo-Funktionalismus zur Erklärung der supranationalen Integration noch der des Liberalen Intergouvernementalismus zur Erklärung zwischenstaatlicher Kooperation geben allein hinreichende Erklärungsansätze für die Entwicklungen im Bereich der inneren Sicherheit. Deswegen wurde die These hier mit dem Begriff der Europäisierung erklärt.

Obwohl der Begriff Europäisierung eine deutliche EU-spezifische Konnotation erhalten hat, werden hiermit auch die Entwicklungen außerhalb der EU erfasst. Hierbei handelt es sich daher um einen umfassenden Erklärungsansatz des gesamten Bildes Europas. Die analytischen Aspekte, Faktoren, Folgen und Auswirkungen der Europäisierung in Bezug auf die innere Sicherheit und auf die Bekämpfung des Terrorismus werden später kritisiert. Hier muss aber betont werden, dass die EU hier nicht als Gesetzgeber agiert, sondern nur als Arena einerseits und als Impulsgeber andererseits der gesamten Europäischen Integration.

### **Schlussfolgerungen zur inneren Sicherheitspolitik der EU**

Die EU ist auch hier in Bezug auf die innere Sicherheit eine Staatenverbindung mit supranationalen und intergouvernementalen Elementen ohne eigene Rechtspersönlichkeit (kein Vertragspartner), unter der aber viele Institutionen mit eigenen Rechtspersönlichkeit (Vertragspartner) zusammengefasst sind.

Alle diese Maßnahmen auf dem Weg zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sollen unter Achtung der Prinzipien „Transparenz, Bürgernähe, Kohärenz, Solidarität, Kontinuität und Vertrauen“ sowie der Grundsätze der Demokratie und Menschenrechte getroffen werden.

Das Ziel der EU im Rahmen der immer engeren Union und in Bezug auf die innere Sicherheit ist die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts durch Gewährleistung eines hohen Maßes an Sicherheit durch die Kontrollen an den Außengrenzen, hinsichtlich der polizeilichen und justiziablen Zusammenarbeit in Strafsachen und dem intergouvernementalen Unionsrecht.

Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission sind nach dieser Regelung die Organe der EG, die aber auch Funktionen im Bereich des EUV wahrzunehmen haben. Sie sind also die gemeinsamen Organe für alle drei Säulen.

Während die Grundsätze, allgemeinen Leitlinien sowie gemeinsame Strategien vom Europäischen Rat bestimmt werden, ist der Rat der EU dafür zuständig, die vom

Europäischen Rat bestimmten Ziele zu erreichen und verfügt daher über Kompetenzen von der Planung und Beratung bis hin zur Durchführung und Koordination.

Die Europäische Kommission verfügt sowohl über das Recht als auch die Pflicht, sich in vollem Umfang an diesen Arbeiten zu beteiligen.

Das Parlament hat nur Anhörungsrecht. Es kann seine reine Kontrollfunktion nur durch die Beteiligung am Haushaltsverfahren erfüllen.

Weder der EuGH noch der Rechnungshof werden als Organe der EU betrachtet. Sie bleiben EG-Organen, deren Kompetenzen sich aber auf bestimmte Teile des EUV erstrecken. Die Sicherung der Einhaltung der EU-Verträge durch die Mitgliedsstaaten, durch die Organe der EU, durch einzelne Personen und durch private Unternehmen ist aber die Aufgabe des EuGH.

Das obere Gesamtbild zeigt, dass die mächtigen Organe des Integrationssystems im Bereich der inneren Sicherheit keine besondere Rolle spielen. Dies führt zu Integrationsdefiziten im Bereich der inneren Sicherheit innerhalb der EU.

Die innere Sicherheit in der EU stellt nach dem Subsidiaritätsprinzip eine komplexe Herausforderung mit den Nationalstaaten als Hauptträgern dar, aber auch eine kollektive und säulenübergreifende Verantwortung der EU auf supranationaler, nationaler und subnationaler Ebene. Diese trisektionale Struktur macht das innere Sicherheitssystem in der EU noch komplizierter.

Der Integrationsprozess im Bereich der inneren Sicherheit in Europa beginnt nicht erst mit der EU. Dieser auch als Europäisierung zu bezeichnende Prozess besteht aus verschiedenen Einzelprozessen, die sich auf unterschiedliche Art und Weise vollzogen haben. Der Interpolprozess außerhalb der EU als Vorgeschichte, der EG-dominierte Trevi-Prozess als Initialzündung, der EG/EU-organisierte Schengen-Prozess als Katalysator und der Europolprozess als zu entwickelndes Ziel sind die Meilensteine des Integrationsprozesses der Politik der inneren Sicherheit in Europa.

Wenn man diesen Prozess bewerten möchte, so lässt sich ein eindeutiger Aufwärtstrend feststellen, der aber hinter anderen Integrationsbereichen weit zurück bleibt, weil die Souveränitätserwägungen der Staaten Europas den Integrationsprozess der inneren Sicherheit immer negativ beeinflusst haben. Dennoch konnte diese Blockade den Integrationsprozess nicht vollständig verhindern.

Dieser Prozess verfügte ursprünglich über eine Eigendynamik bis zum Schengen-Prozess, seit welchem die weiteren Prozesse direkt abhängig sind von den wirtschaftlichen Prozessen (gemeinsamer Binnenmarkt) der EU.

Hauptziel in diesem Prozess ist die Transformation von der nationalen zur intergouvernementalen und anschließend zur supranationalen Ebene. Dies zeigt, dass die Tempelstruktur keine endgültige Struktur der Union ist, sondern dass die zweite und dritte Säule Brückenfunktionen einnehmen. Außerdem wird deutlich, dass es sich hierbei nicht um eine themenspezifische Gliederung, sondern eine kompetenzspezifische Gliederung handelt.

Die innere Sicherheit wird in der ersten Säule entweder partiell in Bezug auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie auf die Kontrolle der Außengrenzen durch Informationsaustausch, oder nicht-partiell in Bezug auf die Verwirklichung der Grundfreiheiten supranational geregelt.

In der zweiten Säule gibt es keine direkte Regelung zur inneren Sicherheit (im Rahmen der GASP). Neben der Gewährleistung der Außensicherheit gibt es dort aber auch Regelungen zur Wahrung der Unversehrtheit der Union, die zu einer indirekten Verbindung der inneren und äußeren Sicherheit sowie zwischen zweiter und dritter Säule führen. Die im Rahmen von der GASP angenommene ESS sieht den Terrorismus und die OK als eine Bedrohung für Europa, was dazu führt, dass die Grenzen zwischen der zweiten und dritten Säule verschwimmen.

Im Gegensatz zur ersten und zweiten Säule stellt die dritte Säule selber eine partielle Regelung zur inneren Sicherheit dar. Bevor dieses Konzept detailliert analysiert wird, soll angemerkt werden, dass die innere Sicherheit in der EU nicht wie im klassischen Sinne als ein in die ausschließliche Zuständigkeit des Innenministeriums und nur durch die Polizei zu gewährleistendes Gut ist, sondern als ein Gesamtkonzept im Sinne des erweiterten Sicherheitsbegriffs verstanden wird.

### **Schlussfolgerungen zur polizeilichen Zusammenarbeit**

Ziel der inneren Sicherheitspolitik innerhalb der dritten Säule ist es, den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit durch die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität, insbesondere des Terrorismus und jeder Art der OK im Wege einer polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit und der Annäherung der Strafvorschriften der Mitgliedsstaaten anzubieten. Das ist sowohl eine Antwort auf die durch den Nationalstaat nicht mehr zu bewältigenden Herausforderungen als auch eine Konsequenz der politischen Finalität der europäischen Integration.

Die Grundregelungen auf dem Weg zu diesem Ziel werden in den europäischen Verträgen festgeschrieben. Während mit dem so genannten Haager Programm die Prioritäten für die fünf Jahre 2004-2009 festgesetzt wurden, wurde mit dem Aktionsplan des Rates vom 18. Juni

2004 eine Zeitplanung für die Annahme und Durchführung aller aufgeführten Maßnahmen gemacht.

In dieser Arbeit wurden diese Prioritäten und Maßnahmen als Basis verwendet. In dem zweiten Jährlichen Bericht der Kommission – KOM (2007) 373 – wurde bemängelt, dass bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen inakzeptable Verzögerungen vorliegen. Diese Situation wird von der Kommission als eine große Diskrepanz zwischen den Fortschritten bei der Annahme von Rechtsakten auf EU-Ebene und deren Umsetzung in den Mitgliedsstaaten bezeichnet. Daher fordert die Kommission weitere Verbesserungen.

Die polizeiliche Zusammenarbeit in der EU besteht aus der operativen Zusammenarbeit bei der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung von Straftaten, dem Informationsaustausch bestehend aus dem Einholen, der Speicherung, Verarbeitung, Analyse und dem Austausch nachrichtendienstlicher Informationen, der Weiterbildung und dem Austausch von Verbindungsbeamten und der Bewertung von Ermittlungstechniken zur Aufdeckung schwerwiegender Formen der Kriminalität.

Europol ist hier die Konkretisierung der Institutionalisierung des Politikfeldes der inneren Sicherheit und die Symbolisierung der polizeilichen Zusammenarbeit auf europäischer Ebene.

Europol ist zurzeit weder eine bloße intergouvernementale Vernetzung noch eine reine supranationale Organisation. Europol ist heute eine zentral gelenkte und völkerrechtlich intergouvernemental vernetzte Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Die starke Struktur von Europol macht das Handlungsfähigkeitsdefizit in der EU ohne Rechtspersönlichkeit wett, aber auf der anderen Seite entwickelt sich eine neue Situation mit einem Staat im Staat. Da die mit der (zumeist bürokratischen) Kontrollfunktion ausgestattete Dachorganisation keine eigene Rechtspersönlichkeit hat, kann die bürokratische Kontrolle über Europol nicht mehr in vollem Maße ausgeübt werden.

Außerdem dürfen weder der Direktor und die stellvertretenden Direktoren noch die Bediensteten von Europol von einer Regierung, Behörde, Organisation oder nicht Europol angehörenden Personen Weisungen entgegennehmen oder anfordern. Auch die Regelungen zum Immunitätsrecht sind problematisch. Dadurch erhält Europol eine Machtstellung innerhalb der EU, wodurch sie sich außerhalb der parlamentarischen Kontrolle befindet und die Legitimation des Systems zusätzlich schwieriger wird.

Der Verwaltungsrat von Europol ist mit exekutiven und legislativen Kompetenzen ausgestattet, daher ist dies ein Problem bei der Kontrolle der Sicherheitsinstanzen im Rahmen



von Europol aufgrund der mangelnden Gewaltenteilung im Sinne von Montesquieu. Der Verwaltungsrat ist tätig in allen Bereichen von der Planung und Organisation bis zur Durchführung von Haushaltsverfahren im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit. Die Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments ist auf das Anhörungsrecht beschränkt, was die demokratische Legitimation des Systems in Frage stellt.

Die Teilnahme der Kommission an den Sitzungen des Verwaltungsrates ohne Stimmrecht erschwert der EU das Eingreifen in das System von Europol. Dies widerspricht der traditionellen Rolle staatlicher Exekutivorgane im Sicherheitssystem.

Um das zur Steigerung der Handlungsfähigkeit von Europol gegründete automatisierte Informationssystem zu kontrollieren, sind auf der einen Seite die EU-Mitgliedsstaaten verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen und auf der anderen Seite ist Europol verpflichtet, interne Kontrollmechanismen zu gründen. Dadurch wurden die aus der Schwäche der Kontrollmechanismen der EU stammenden Kontrolldefizite minimiert, aber die Legitimation des Systems wurde nicht gestärkt.

Wie oben erklärt wurde, haben die dezentralen und zentralen Ansätze gezeigt, dass weder der EuGH grundsätzlich berechtigt ist, eine verbindliche Auslegung der EPK festzulegen oder Europol zu überprüfen, noch die nationalen Gerichte Europol kontrollieren können, da sie keine nationale Hoheitsgewalt ausübt.

Man kann davon ausgehen, dass die oben beschriebene kollektive Kontrolle im Institutionengefüge der EU (parlamentarisch, bürokratisch, gerichtlich, wissenschaftlich) im Falle der Kontrolle Euopols nicht in befriedigenden Maße besteht. Es existiert keine rechtliche parlamentarische Kontrolle, sondern lediglich eine interne Kontrolle durch Europol selbst. Die in der EU verbreitete bürokratische Herrschaft ist bei Europol noch stärker ausgeprägt. Unter diesen Bedingungen kann Europol in Europa nicht eine gleichwertige Funktion wie das US-amerikanische FBI übernehmen. Zwar könnte die EU der Europol durch Kompetenzerweiterungen eine dem FBI entsprechende Macht zugestehen, doch dies würde zwangsläufig zu den gleichen bitteren Ergebnissen in Europa führen wie bereits in den frühen Jahren des FBI.

All diese Regelungen im Bereich der inneren Sicherheit sind, wie Albrecht<sup>860</sup> beschrieben hat, überwiegend polizeiorientiert trotz der Betonung der demokratischen Grundsätze und teilweise grundrechtsfern trotz der Proklamation der Grundrechtecharta.

---

<sup>860</sup> Vgl. Albrecht, Peter-Alexis: *Europäischer Strafrechtsraum: Ein Alptraum?* ... a.a.O., S. 1.

### **Schlussfolgerungen zur justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen**

Die justizielle Zusammenarbeit in der EU ist ein strafjustizielles Ergänzungssystem in der EU zur Gewährleistung der inneren Sicherheit.

Die Aufgabe der Eurojust ist die sachgerechte Koordinierung zwischen den Strafverfolgungsbeamten, die Unterstützung der Ermittlungen in Fällen grenzüberschreitender Kriminalität und die Erweiterung von Rechtshilfe und Auslieferungersuchen. Eine spezifische Kontrollfunktion gibt es nicht.

Zwar wird Eurojust von vielen Wissenschaftlern als Keimzelle einer europäischen Staatsanwaltschaft angesehen, aber in einem Gesamtsystem sind noch weitere Elemente notwendig wie Europäische Gerichtshöfe für Strafsachen, ohne die Eurojust nicht als eine solche Keimzelle bezeichnet werden kann. Weder bei der justiziellen Zusammenarbeit können die Funktionen im Sinne der Gewaltenteilung erfüllt werden, noch kann Eurojust als strafjustizielles Gegenstück zu Europol betrachtet werden. Parallel dazu hat Kahlke in ihrer Forschung die ständige Realisierung der Gewaltenteilung als eine Voraussetzung dafür bezeichnet, um von einer Europäischen Staatsanwaltschaft sprechen zu können.<sup>861</sup>

Außerdem gibt es ein Symmetriedefizit zwischen den Entwicklungen von Europol und Eurojust. Europol hat sich im Vergleich zu Eurojust stärker entwickelt, obwohl beide eine Rechtspersönlichkeit haben.

Die Regelungen in Art. 33 EUV, Art. 64 Abs. 1 und Art. 68 Abs. 2 EGV enthalten wortgleich eine Nichtberührungsklausel zugunsten der Kompetenz der Mitgliedsstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit. Diese Vorschriften sehen aber keine absolute Nichtberührung sondern eine Schutzklausel vor, deren Anwendung nur unter außergewöhnlichen Umständen im Einzelfall ausgesetzt werden kann. Aber das Fehlen einer kollektiven Kontrolle macht die Umsetzung dieser Klausel schwierig und macht derartige Klauseln teilweise überflüssig.

### **Schlussfolgerungen zu den Instrumenten der dritten Säule und zur Legitimation der EU**

Gemeinsame Standpunkte, Rahmenbeschlüsse, Beschlüsse und die Maßnahmen zur Durchführung dieser Beschlüsse und der Abschluss völkerrechtlicher Übereinkommen sind die Instrumente im Bereich der dritten Säule. Die geringen Kompetenzen des Parlaments beim Entscheidungsverfahren (Anhörungsrecht in allen Sitzungen, außer bei der

---

<sup>861</sup> Kahlke, Svenya: Eurojust – Auf dem Weg zu einer Europäischen Staatsanwaltschaft? Berlin 2004, S. 242.

Beschließung gemeinsamer Standpunkte) macht die Legitimation der Politiken noch schwieriger. Die absoluten formellen Prüfungsrechte des EuGH können im Sinne der Kontrolle des Rates als positiv bewertet werden. Die schwache Legitimation des gesamten Systems macht aber die materielle Prüfung der Politiken schwierig.

Oben wurde die Bedeutung der Legitimation und die Auswirkung auf die innere Sicherheit erörtert. Hier kann zusammengefasst werden, dass die EU ein Übergewicht zugunsten der Output-Legitimation aufweist, was seinen Grund darin hat, dass sie ihren Entstehungsprozess als eine auf Output-Legitimation orientierte Organisation begonnen hat. Die von der EU festgestellten Ziele waren immer ein Beitrag zur Stärkung ihrer Output-Legitimation. Aber wegen der Begrenztheit der Kompetenzen des Parlaments mit Anhörungsrecht und der Kommission mit der passiven Teilnahme wird die Input-Legitimation der inneren Sicherheit im gesamten System der EU vernachlässigt. Diese Situation bringt eine starke bürokratische Herrschaft mit sich. Daher wurde der Aufbau von Kontrollmechanismen der EU im Bereich der inneren Sicherheit vernachlässigt, was der Europol eine Position oberhalb der EU einräumt.

### **Schlussfolgerungen zur inneren Sicherheitspolitik der Türkei**

Die Türkei weist eine im Vergleich zu anderen islamischen Ländern besser ausgebildete Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auf. Der Grund hierfür liegt in der spezifischen Vorgeschichte des Verwestlichungsprozesses in der Vergangenheit der Türkei. Die Demokratisierung ist selber ein Prozess, dessen Reifung zeitaufwändig ist. Dieser Prozess hat seit der Revolution von Atatürk ein zusätzliches Momentum gewonnen. In diesem Prozess hat der Wille zur europäischen Integration in der Türkei zunehmend an Kraft gewonnen. Es gibt eine Parallelität zwischen der Stärkung der Demokratie in Europa und der Stärkung der Demokratie in der Türkei. Diese beruht darauf, dass die westeuropäischen Länder ihre eigenen Projekte zur Stärkung der Demokratie durchgeführt haben, die weitere Länder wie auch die Türkei positiv beeinflussten. Gemeinsame Implikation all dieser Entwicklungen ist, dass der Wille zur Integration und zur Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit von innen kommen muss, aber zusätzlich der Unterstützung von außen bedarf. Dieser traditionell vorhandene Wille hat im Laufe der Zeit erst mit der europäischen Ausrichtung der Arbeiterbewegung und nach einigen Projekten der EU eine zunehmende Unterstützung durch die Bevölkerung gewonnen. Zwar ist diese neue Situation noch nicht optimal aus europäischer Sicht, doch muss ebenfalls angemerkt werden, dass der Prozess auch noch lange nicht abgeschlossen ist.

Bezüglich der Transformation der Türkei auf dem Weg zur EU besteht das Hauptproblem in den mangelhaften Informationen. Während auf der Seite Europas aufgrund historischer Gegebenheiten die Angst vor einer türkischen oder islamischen „Kulturinvasion“ besteht, gibt es auf türkischer Seite Ängste vor europäischer Kolonialisierung. Grundsätzlich lassen sich diese Ängste allerdings auf mangelhafte oder missverständliche Kommunikation zurückführen, weswegen davon auszugehen ist, dass durch verbesserte Kommunikation Missverständnisse und Ängste nachhaltig bewältigt werden könnten.

Das Demokratiedefizit der Türkei im Vergleich zu europäischen Ländern beeinflusst den Prozess der Transformation der inneren Sicherheit negativ. Um die Probleme in diesem spezifischen Bereich zu erörtern, wurden hier die ausstehenden Probleme im gesamten Bereich umfassend erläutert. In einem fehlerhaften Gesamtsystem kann nicht von einem funktionierenden Teil gesprochen werden.

Hier wurde auf die Probleme, die aus der türkischen Verfassung stammen, hingewiesen. Obwohl diese Verfassung durch Volksabstimmung verabschiedet wurde, wurde sie unter militärischer Herrschaft vorbereitet. Daher sind die Grundprinzipien der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nicht so klar formuliert wie etwa in anderen europäischen Ländern.

Das erste Problem der Verfassung besteht in der Begründung der Maßnahmen zur Gewährleistung der inneren Sicherheit. Hier besteht ein enormer Unterschied zwischen der Türkei und der EU, der auf den spezifischen regionalen Unterschieden beruht. Während die EU ihre Sicherheitsstruktur auf die tatsächlichen sowie in der ESS aufgelisteten Bedrohungen im objektiven Sinne gründet, konzentriert sich die Türkei zumeist auf die ideologischen Befürchtungen im subjektiven Sinne wie den Schutz des kemalistischen Regimes und des Laizismus. Während die EU das Individuum in das Zentrum ihrer Strategien gesetzt hat, steht in der Türkei nicht das Individuum, sondern der Staat im Zentrum der politischen Strategien. Als Implikation dieser Perspektive wurde der oben dargestellte Schieberegler für das Verhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit in Richtung Sicherheit asymmetrisch verschoben. Als Ergebnis dieser Verschiebung in Richtung Sicherheit haben die Soldaten als Wächter des Regimes eine überproportionale Stellung im System eingenommen. Aus dieser Perspektive kann man sagen, dass in der Türkei ein Sicherheitsverständnis im Sinne einer Sicherheit durch Macht vorherrscht, wie sie Hobbes proklamierte.

Das zweite Problem der Verfassung besteht in der mangelnden Herstellung einer gemeinsamen Identität. In diesem Sinne gibt es eine Ähnlichkeit zwischen den Problemen in der EU und in der Türkei, aber das Problem ist in der Türkei vergleichsweise geringer als zwischen den verschiedenen Nationen der EU. Zumindest gibt es keine nennenswerten

Sprachbarrieren, aber in der Türkei gibt es dafür kein gemeinsames Ziel innerhalb der Gesellschaft wie es in der EU der Fall ist, wie etwa im Falle des Wohlstandes und des Wirtschaftswachstums. Das Fehlen eines gemeinsamen Ziels verursacht Probleme hinsichtlich der Einigung, da somit leicht Kleinigkeiten zu enormen Streitpunkten heranwachsen.

Die weiteren Probleme der Verfassung stammen aus der Gewaltenteilung in der Türkei. Zwar existieren in der Türkei prinzipiell Gewaltenteilung und ein parlamentarisches System, parallel dazu kann de jure von einer kollektiven Kontrolle der Sicherheitsinstanzen gesprochen werden, aber de facto stellt sich ein anderes Bild dar. Bevor diese Kontrollprobleme spezifisch erörtert werden, wird zunächst das System auf Makroebene analysiert.

Dass parlamentarische Entscheidungen durch die Gerichtshöfe oder durch den Staatspräsidenten nicht nur aus formellen, sondern zum Teil auch aus materiellen Gründen blockiert werden, entspricht nicht dem Prinzip der Volkssouveränität nach der Auffassung von Rousseau. Da sich die Kontrollfunktion des Parlaments nicht auf den militärischen Bereich (auch inklusive den militärischen Ausgaben) erstreckt, entspricht dies nicht dem Demokratieverständnis der EU. Die Hauptursache für diese Probleme besteht in der Gültigkeit der ursprünglichen Verfassung, die unter Mitwirkung des Militärs entstanden ist. Das Missverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit in der Türkei entspringt eben diesem Problem.

Die starke Legitimation des Staatspräsidenten wird wegen der direkten Wahl vom Volk als Aushöhlung des parlamentarischen Regierungssystems angesehen. Seine im Vergleich zu anderen europäischen Ländern starke verfassungsrechtliche Stellung, vor allem seine Kompetenzen in Ausnahmefällen bei der Gestaltung der Politik, ohne parlamentarischer und rechtlicher Kontrolle zu unterliegen, macht die auf dem parlamentarischen Regierungssystem basierende Sicherheitspolitik fehlerhaft, entzieht sie der kollektiven Kontrolle und schwächt die Legitimation der Regierung.

Der andere negative Einflussfaktor auf die innere Sicherheit im exekutiven Bereich ist das Mitspracherecht des militärdominierten NSR und der Eliten der Beamtenherrschaft. Während die Regierung die parlamentarische Verantwortung hat, wird von oben vom Staatsef und dem NSR und von unten von der Elite der Beamenschaft Druck ausgeübt, wodurch die Regierung in eine Position gedrängt wird, von der aus keine funktionierende Politik ausgeführt werden kann. Zusätzlich bewirkt die judikative Blockade, dass das Gesamtsystem

zusätzlich gelähmt wird. Parallel dazu hat die Türkei sämtliche Putsch-Arten durchlebt, angefangen vom militärischen über den bürokratischen bis hin zum judikativen Putsch.

Eine mögliche generelle Verfassungsänderung, die schon zu einem aktuellen Thema avanciert ist, könnte all diese Probleme lösen. Das Wahlergebnis der AKP zeigt deutlich, dass die Bevölkerung durchaus selber für eine umfassende Verfassungsänderung stimmt. Das kann im Vergleich zu anderen Putschen als grüne Volksrevolution betrachtet werden.

Aber diese Mitteilung wurde von der AKP-Regierung nicht richtig interpretiert. So wurde bisher grundsätzlich versucht, die Verfassung sukzessive zu verändern, was zu häufigen Blockaden von anderen Seiten führte. Dies ist ein Hinweis darauf, dass es unmöglich ist, in einem nicht funktionierenden Gesamtsystem eine sukzessive Verfassungsänderung vorzunehmen. Die einzige Lösung besteht in einer vollständigen Neugestaltung der Verfassung unter Mitwirkung sämtlicher demokratischen Kräfte. Die Nichtigkeitserklärung der Kopftuchregelung durch den Verfassungsgerichtshof kann als eine Reflektion des fehlerhaften Gesamtsystems auf einen bestimmten Bereich der Freiheit und der Sicherheit betrachtet werden. Zwar haben die vorherigen Verfassungsreformen auf dem Weg zur EU eine besondere Rolle bei der Transformation der inneren Sicherheit gespielt, aber die verabschiedeten Regelungen sind lange nicht ausreichend. Diese Neuregelungen hatten zunächst eher formalen Charakter, die politische Praxis blieb jedoch weiterhin von den Reformen nahezu unbeeindruckt.

Der politische Islam, die Kurdenfrage, die Menschenrechte und Korruption sind die wichtigsten Querschnittsthemen der Türkei in Bezug auf die innere Sicherheit. Während sich die Diskussionen im Bereich des politischen Islams meistens auf die legale Dimension konzentrieren (etwa das Kopftuch), so sind die Diskussionen im Bereich der Kurdenfrage auf die illegale Dimension (PKK) konzentriert. Während parallel dazu der politische Islam von den legalen Organisationen (Parteien) ausgenutzt wird für ihre eigenen Interessen, wird die Kurdenfrage meistens von der Armee für den eigenen Machterhalt instrumentalisiert. Weil Korruption (meistens politische Korruption) verbreitet ist, sind die anderen Organe in der Türkei nicht in der Lage, diese Ausbeutung zu verhindern oder zu begrenzen. Die Verbesserungen im Bereich der Menschenrechte bleiben durch die Auswirkungen dieser Korruption zurück, wodurch das Gesamtbild der Türkei nach außen als negativ wahrgenommen wird.

Bei den oben genannten Aspekten handelt es sich um die Reflektion der Fehlerhaftigkeit des Gesamtsystems im Rahmen der inneren Sicherheit. Hier wird auch analysiert werden, wie die Fehlerhaftigkeiten im inneren Sicherheitssystems der Türkei sich auswirken. Diese

Probleme konzentrieren sich auf die starke Verflechtung (keine vollständige Abgrenzung der Kompetenzen) zwischen den einzelnen Organen und auf die Paradoxien bei der Strukturierung (keine logische und gerechte Einstufung) der Instanzen der inneren Sicherheit.

Die innere Sicherheit in der Türkei ist im Rahmen der Zentralverwaltung organisiert. Die Zentralverwaltung besteht aus der Hauptstadtorganisation und den Provinzorganisationen.

Außer den paramilitärischen Gruppen haben alle Sicherheitsinstanzen eine zentrale Stelle in Ankara. Dabei handelt es sich um ein Produkt des paranoia-ähnlichen Sicherheitsverständnisses, das auf der Furcht vor der Teilung und dem Scheitern des Landes basiert.

Die Funktion aller dieser Zentralstellen besteht in der Organisation und Koordination der Tätigkeiten in der gesamten Türkei, um alles umfassend zu kontrollieren.

Das Innenministerium trägt die Hauptverantwortung für die innere Sicherheit. Die Instanzen, die für die innere Sicherheit direkt zuständig sind wie Polizei, Gendarmerie und Küstenwache, sind daher dem Innenministerium direkt unterstellt. Die Nachrichtendienste sind im Vergleich dazu dem Ministerpräsidenten unterstellt. Die Verflechtung innerhalb der inneren Sicherheit in der Türkei stammt einerseits aus den militärischen Aufgaben der Gendarmerie und Küstenwache, und andererseits aus den Zuständigkeiten der Polizei und Gendarmerie für die Informationsgewinnung. Die Abwesenheit eines klaren Trennungsgebotes polizeilicher und nachrichtendienstlicher Aufgaben und die Kompetenzerweiterung der Nachrichtendienste auf polizeilichen Zuständigkeiten wie Drogenhandel etc. sind maßgeblich für die Verbreitung dieser Verflechtung innerhalb der Instanzen. Die militärischen Aufgaben von Gendarmerie und Küstenwache geben dem Militär eine Möglichkeit, auf die Politik der inneren Sicherheit direkt einzuwirken. Das erhöht den Grad der Verflechtung noch weiter.

All diese Sicherheitsinstanzen sind aktiv in allen Bereichen der Kriminalitätsbekämpfung und -prävention von der Observation bis zur Operation und Strafverfolgung. Die Kompetenzen der Nachrichtendienste sind allerdings nur auf die Informationsgewinnung beschränkt, unterstehen aber nicht dem Legalitätsprinzip. So sind die Nachrichtendienste in der Türkei sowohl im Inland als auch im Ausland aktiv beteiligt an der Gewinnung von Informationen.

Diese Instanzen, die auf Hauptstadtebene organisiert sind, haben ihre Paradoxien und Verflechtungen dementsprechend auch auf die Provinzebene verlagert. Zusätzlich zu diesen Verflechtungen existieren auf Provinzebene paramilitärische Gruppen in insgesamt 22 Provinzen mit über 50.000 Personen.

Zu den Aufgaben dieser paramilitärischen Gruppen zählt neben der Gewährleistung der Ordnung in den Dörfern auch die Bekämpfung des Terrorismus in diesen Gebieten. Die Anwendung dieser Organisationen außerhalb der bürokratischen Kontrolle und ohne Erlaubnis des Gouverneurs in anderen Territorien sorgt für schwerwiegende Probleme innerhalb des Systems.

Die Probleme auf Provinzebene stammen meistens aus der Kontrolle und Koordination der Dienste der inneren Sicherheit. Die Gouverneure tragen de jure die Hauptverantwortung für die Kontrolle und Koordination der verschiedenen Dienste der inneren Sicherheit. Aber die Funktionen der Gouverneure wurden nicht institutionalisiert, sondern es wird versucht, diese Funktionen durch regelmäßige Meetings zu erfüllen, wodurch die Funktionen nicht sachgemäß erfüllt werden können. Das Hauptproblem besteht allerdings darin, dass der Einsatz und die Entsendung militärischer Kräfte bei der Bekämpfung des Terrorismus möglich sind. Obwohl diese Kompetenz gesetzlich geregelt wurde, können diese Kompetenzen durch die Sicherheitskräfte auf Basis geheimer Protokolle ohne Bestätigung der Gouverneure in Anspruch genommen werden. Außerdem wurde in Istanbul eine Sondereinheit zur Verhinderung von Aufständen oder Demonstrationen außerhalb der Kontrolle des Gouverneurs gegründet. Dies schwächt das demokratische System noch zusätzlich. All diese Regelungen verletzen nicht nur die demokratischen Prinzipien, sondern auch die Rechtsstaatlichkeit durch Missachtung der Gesetzmäßigkeit. Dadurch erhält das Militär eine überproportionale Machtposition außerhalb der parlamentarischen Kontrolle.

Wie deutlich wurde, weist die Struktur der inneren Sicherheit in der Türkei vielfältige Verflechtungen und Paradoxien auf. Einerseits beeinträchtigen diese Verflechtungen und Paradoxien die Effizienz der Tätigkeiten aufgrund von Reibungsverlusten durch territoriale und sektorale Kompetenzkonflikte nachhaltig. Andererseits erschweren diese Verflechtungen und Paradoxien die demokratische, rechtliche und bürokratische Kontrolle der für die innere Sicherheit zuständigen Instanzen durch Intransparenz und aufgrund der Umgehung der vorgesehenen Kontrollmechanismen.

Zwar lässt sich seit Mitte der 1990er Jahre ein deutlicher Paradigmenwechsel in der türkischen Sicherheitspolitik erkennen und seit 2000 erlebt die Türkei eine auf Demokratisierung und Europäisierung gerichtete radikale dauerhafte Transformation in den rechtlichen, politischen und wirtschaftlichen Bereichen. Die kemalistischen Eliten haben immer versucht, diesen Transformationsprozess zu blockieren, aber in letzter Zeit nimmt ihr Erfolg ab. Ursache hierfür ist vornehmlich die Unfähigkeit der etablierten politischen Institutionen und Akteure, für eine effiziente Lösung der vielfältigen innenpolitischen und



wirtschaftlichen Probleme des Landes zu sorgen. Dadurch wurde das auf Paranoia basierende Sicherheitssystem auf ein der tatsächlichen Bedrohungslage entsprechendes Maß reduziert.

In diesem Reformprozess wurden viele Veränderungen vorgenommen. So wurden das türkische Strafgesetzbuch und die Anti-Terrorismusetze überarbeitet, die Todesstrafe wurde abgeschafft und die Grundfreiheiten und Menschenrechte wurden verbessert. Diese Reformen wurden durch weitere Projekte unterstützt. All diese Projekte wurden finanziell von der EU unterstützt. Diese finanziellen Hilfen spielen eine Katalysator-Rolle bei der Transformation. 11 % dieser Hilfen wurden für Veränderungen im Rahmen des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eingesetzt. Diese finanziellen Mittel werden überwiegend im Rahmen von Twinning-Mechanismen gesteuert. Bis zum Ende des Jahres 2007 wurden in Bezug auf die innere Sicherheit insgesamt 28 Projekte mit einem Budget von etwa 173.957.000 Euro umgesetzt. Zu diesen Projekten hat die EU insgesamt einen finanziellen Beitrag von etwa 144.839.125 Euro geleistet. Darüber hinaus wurden diese Projekte ebenfalls national gefördert mit einer Summe von etwa 29.117.875 Euro.

### **Schlussfolgerungen zur Außendimensionen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Bezug auf die Türkei**

Die für die EU gültige Relevanzverschiebung von der äußeren militärischen Bedrohung der Sicherheit zu einer inneren kriminellen Bedrohung kann auch für die Türkei beobachtet werden. Der ehemalige gemeinsame Feind Sowjetunion existiert nicht mehr. An die Stelle der Bedrohung von außen tritt demnach auch in der Türkei wie in der EU die Bedrohung von innen durch schwerwiegende Kriminalität. Darüber hinaus ist auch die Türkei weiterhin durch OK, Terrorismus, zerfallende Staaten, regionale Konflikte und Massenvernichtungswaffen bedroht, ebenso wie die EU.

Die Türkei reagiert auf das Ziel der EU-Mitgliedschaft im Rahmen der Außendimensionen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

Für die Herbeiführung gemeinsamer Werte mit der EU stehen die gewählte Regierung mit dem Ziel der Stärkung der Freiheiten in der Türkei und auf der anderen Seite stehen die ernannten bürokratischen und militärischen Mächte mit dem Ziel, die Sicherheit durch bestehende Traditionen zu gewährleisten.

All diese Diskussionen konzentrieren sich in gleichem Maße auf die Förderung der Rechtsstaatlichkeit und der Gewährung der Menschenrechte. Die von der Türkei unterzeichneten zwischenstaatlichen, internationalen Abkommen und Konventionen zeigen, dass die Türkei der regionalen und internationalen Zusammenarbeit eine besondere

Bedeutung beimisst. Die gemeinsame Problematik der Türkei und der EU im Hinblick auf die kriminelle Dimension besteht aus dem Terrorismus und der OK. Die Schlussfolgerungen für den Terrorismus werden später detailliert ausgeführt, hier wird zunächst nur auf die OK eingegangen.

Zu den hier behandelten Arten der OK zählen Drogenhandel, illegale Einwanderung, Menschenhandel, Waffenschmuggel, Geldwäsche und Finanzkriminalität.

Die Türkei spielt beim Drogenhandel als Transitland eine besondere Rolle. Die Sicherstellung der gleichen Menge von Heroin in der Türkei alleine wie in der gesamten EU in den Jahren 2006 und 2007 ist ein deutlicher Hinweis darauf. Die Zunahme bei der Produktion und beim Konsum von Drogen in der Welt und in Europa zeigt, dass die Türkei noch langfristig diese Rolle weiter spielen wird.

Allerdings ist die Türkei nicht nur ein Transitland für den Drogenhandel, sondern gehört auch zu den Abnehmern von Kokain.

So kann man sagen, dass zwischen der EU und der Türkei ein maßgeblicher Konsens bei der Bekämpfung des Drogenhandels besteht. Diese Harmonie zwischen der EU und der Türkei wird auch in den Berichten von EMCCDA regelmäßig betont.

Parallel dazu zählen die Gründung der nationalen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht und die finanzielle Unterstützung der Tätigkeiten der Türkei durch die EU als weitere positive Entwicklungen.

Eine weitere enorme Bedrohung für die Türkei ist der transnationale Waffenschmuggel. Während die Türkei zum Teil auch als Transitland für den Waffenschmuggel nach Europa fungiert, stellt sie andererseits auch einen Abnehmer für Munition aus Europa dar.

Die EU hat die Türkei in allen Bereichen der Bekämpfung der OK finanziell und technisch unterstützt.

Eine andere Art der gemeinsamen kriminellen Bedrohung von Türkei und EU ist die illegale Einwanderung. Generell ist die Türkei nicht nur Ursprungs- oder Transitland der illegalen Einwanderung in die europäischen Länder, sondern ebenfalls Endland für illegale Einwanderung aus den umliegenden Nachbarstaaten. Ein möglicher EU-Beitritt der Türkei kann eine Verschiebung dahingehend bewirken, dass die Türkei durch höheren Wohlstand nicht mehr länger Ursprungs- oder Transitland der illegalen Einwanderung ist, sondern nur noch Endland. Deswegen wird die Türkei von der EU finanziell und technisch unterstützt. Bis Ende 2007 hat die EU mit 112.700.250 Euro den nationalen Beitrag der Türkei von 21.857.750 Euro gefördert.

Eine weitere gemeinsame kriminelle Bedrohung ist der Menschenhandel. Die Türkei ist im Bereich des Menschenhandels vorwiegend ein Endland. Aufgrund der vergleichsweise schwachen Visabestimmungen der Türkei werden besonders Frauen aus dem Ostblock von Menschenhändlern in die Türkei entführt, wo sie zur Prostitution gezwungen werden. Bei der Bekämpfung dieser Form der Kriminalität führt die Türkei eine zwischenstaatliche Kooperation sowohl mit den Ursprungsländern als auch mit der EU durch. Die EU unterstützte die Türkei finanziell ohne nationalen Beitrag bis Ende 2007 mit 4.200.000 Euro.

Die EU hat im Rahmen der Außendimensionen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts Grundsätze entwickelt. Die Türkei hat hier aufgrund ihrer geographischen Lage und ihrem Kandidatenstatus eine herausgehobene Stellung, weswegen die EU spezifische Projekte in allen Bereichen der Transformation in der Türkei durchführt.

Parallel zu diesem Transformationsprozess ist die EU flexibel und zeigt verschiedene Reaktionen auf die Entwicklungen in der Türkei. Besonders im Bereich der Demokratisierung reagiert die EU im Falle der Blockade der Demokratisierungsprozesse negativ, und bei den Reformprozessen unterstützt die EU die notwendigen Reformen maßgeblich. Außerdem versuchen die Institutionen der EU weitere Partnerschaften mit der Türkei zu gründen, wie etwa die strategische Partnerschaft zwischen Europol und der Türkei. Dies ist ein Hinweis auf die Relevanz der außenpolitischen Maßnahmen der EU.

Die EU hat verschiedene Umsetzungsinstrumente zur Gewährleistung der Politiken und Maßnahmen im Rahmen der Außendimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Während die zwischenstaatlichen Abkommen der Mitgliedsländer mit der Türkei einerseits die Transformationsprozesse beschleunigen, erhalten diese durch die Beitrittsverhandlungen ein zusätzliches Momentum. Die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen der EU und der Türkei wird auch auf strategischer Ebene weiter geführt. Diese strategische Zusammenarbeit wird erst nach der Erfüllung aller Bestimmungen der Konvention des Europarates zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten fortgesetzt. Die Twinning-Projekte spielen hier eine besondere Rolle bei der institutionellen Transformation. Durch die zahlreichen Twinning-Projekte wurden viele Teilinstitutionen genau inspiziert, aber weil diese Projekte noch zu jung sind, ist noch kein Feedback über den Erfolg der Ausführung der Aktionspläne im Rahmen dieser Projekte vorhanden. In den Fortschrittsberichten der EU wurde festgestellt, dass das Treffen der Maßnahmen und die Vorbereitung der Aktionspläne zwar sehr gut ablaufen, aber die Umsetzung nur schleppend voran geht. Deswegen ist die Umsetzungsstufe dieses Prozesses noch immer problematisch.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sowohl im Gesamtsystem der Türkei als auch im Transformationsprozess einzelner Institutionen de jure schnelle und treffende Maßnahmen getroffen wurden. De facto bietet sich allerdings ein anderes Bild. So bestehen in der Türkei besonders Probleme bei der Achtung der Grundprinzipien der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und bei der Umsetzung der Voraussetzungen der EU. Allerdings sind die Probleme bei der Umsetzung der Voraussetzungen der EU nicht allein ein Problem der Türkei, sondern bestehen ebenso in den bisherigen Mitgliedsländern, aber wie später noch detailliert analysiert wird, bleibt die Umsetzungsstufe in der Türkei noch hinter den Mitgliedsländern zurück.

### **Schlussfolgerungen zur Europäisierung der inneren Sicherheit**

Bei der Verbesserung der Integration im Bereich der inneren Sicherheit sind das größte Problem die Souveränitätserwägungen der Länder. Daher wurde dieses Verständnis neu implementiert und diese Implikationen wurden detailliert erörtert. Aus der Perspektive der absoluten Souveränität kann die polizeiliche Zusammenarbeit sowie die Europäisierung der inneren Sicherheit als Verletzung der Souveränität angesehen werden. Zu diesem Zeitpunkt spielt jedoch die effektive Souveränität eine besondere Rolle. Denn bezogen auf diese Dimension des Souveränitätsbegriffs kann ein Souveränitätsverlust im Sinne der Unfähigkeit eines Staates, die eigenen Probleme zu lösen, das Scheitern eines Staates verursachen, und durch den Verlust der effektiven Souveränität nach innen somit zum Verlust der absoluten Souveränität nach außen führen. Eine kollektive Souveränität im Sinne von Kant ist deshalb im Fall der Türkei erforderlich. Im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion führt die Souveränitätsverteilung zu einer Verstärkung der Souveränität der Teilstaaten, auf diese Weise kann auch eine Souveränitätsverteilung im Bereich der inneren Sicherheit die Souveränität in den einzelnen Ländern stärken, weil die Probleme auch im Bereich der inneren Sicherheit grenzüberschreitenden Charakter haben. Das kann den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts noch stärken. Außerdem gibt es hier im Rahmen der Strategie von Haltern sowohl eine natürliche Kausalität (Sicherheit der Personen und Objekte) als auch eine Notwendigkeit (Stärkung der staatlichen Handlungsfähigkeit) zur Implementierung des Souveränitätsverständnisses zum Nutzen der jeweiligen Nation. Wenn das Souveränitätsprinzip unter den aktuellen Bedingungen nicht implementiert werden kann, könnte dies die Gesellschaften entweder zur Entscheidungsblockade, zur Usurpation der Macht durch die Mehrheit oder gar zum Bürgerkrieg führen.

Die Europäisierung der inneren Sicherheit wurde umfassend analysiert. Als Ergebnis wurde ermittelt, dass die Aspekte, Dimensionen und Faktoren der Europäisierung weder einen homogenen Effekt auf die Teilbereiche der inneren Sicherheit haben, noch die Folgen der Auswirkungen der Europäisierung in den Mitglieds- und Kandidatenländern gleich sind.

Das Gesamtbild der inneren Sicherheit innerhalb der EU ist ebenfalls nicht homogen. Es wurde festgestellt, dass trotz der säulenübergreifenden Struktur im Bereich der inneren Sicherheit keine positive Integration erkennbar ist, dass keiner der maßgeblichen Erklärungsansätze erfüllt ist. Zwar wird eine klare Richtung der Europäisierung deutlich, aber keines der bestehenden Erklärungsmodelle ist anwendbar. So wird in der ersten Säule eine negative Integration beobachtet. Auf intergouvernementaler Ebene hingegen kann im Bereich der zweiten Säule eine horizontale Kooperation nachgewiesen werden, wobei sich auch hier kein Modell für die vollständige Erklärung des Phänomens eignet. Im Bereich der dritten Säule kann im Rahmen der horizontalen Kooperation zwar ein konkretes Erklärungsmodell angewendet werden, doch auch wenn Europol und Eurojust dem Integrationsgedanken entsprechen, kann nicht von einer vollständigen positiven Integration gesprochen werden. Deutlich wurde ebenfalls, dass die Zusammenarbeit auf der intergouvernementalen Ebene eine andere Qualität aufweist als in den vergemeinschafteten Bereichen europäischer Zusammenarbeit. Im Bereich der inneren Sicherheit ist kaum eine klare Richtung zu erkennen, da die Europäisierung primär durch Veränderung nationaler Ideen und Annahmen und das Eingreifen in die Politik der Mitgliedsstaaten nur teilweise hierarchisch auf der Grundlage der vorhandenen Rechtspersönlichkeit erfolgt. Aus diesem Sachverhalt stammt auch die Bezeichnung des Soft-Framing, die bezeichnend dafür ist, dass die EU meistens nicht als Gesetzgeber aktiv wird, sondern lediglich als Arena dient.

Das Gesamtbild der EU-Mitgliedsstaaten und der Türkei kann nach der Einteilung von Gläßner und Lorenz (gar nicht, schwach, moderat, stark oder vollständig) folgendermaßen beschrieben werden. Weil die Mitgliedsstaaten ihre innere Sicherheit sowohl aus der ideellen bzw. politisch-kulturellen Dimension als auch aus der materiellen bzw. politisch-institutionellen Dimension durch partielle Anpassung europäisieren können, zählen die EU-Staaten allgemein zu den moderat europäisierten Ländern. Das Gesamtbild der Türkei ist hingegen schwach europäisiert, denn obwohl die Türkei auf politisch-institutioneller Ebene zahlreiche partielle Anpassungen verwirklicht, ist auf der politisch-kulturellen Ebene die traditionelle militärisch geprägte Struktur geblieben.

### **Schlussfolgerungen zur Europäisierung der Bekämpfung des Terrorismus**

Um diese sektoralen und territorialen Differenzierungen bei der Europäisierung der inneren Sicherheit zu erläutern, wurde in dieser Arbeit die Bekämpfung des Terrorismus als spezifisches Thema, die EU als spezifische Arena und die Türkei als spezifisches Forschungsfeld verwendet. Bevor das Gesamtbild bei der Bekämpfung des Terrorismus in der Türkei beschrieben wird, sollen zunächst die Bestrebungen im Rahmen des Europarates analysiert werden. Ziel dieser Analyse ist es, festzustellen in wie weit der Europarat seinen Erfolg im Bereich der Gewährleistung der Freiheiten auf die Herstellung der Sicherheit ausweiten kann. Das zweite Ziel der Analyse besteht in der Feststellung des Verhältnisses zwischen Freiheit und Sicherheit in Europa.

Oben wurde von insgesamt vier großen Terrorismuswellen in Europa einschließlich den Anschlägen des 11. Septembers berichtet. Jede dieser Terrorismuswellen hatte eine andere Auswirkung auf den Gesetzgebungsprozess der Länder gegen den Terrorismus. Die ersten beiden Terrorismuswellen (1817-1820 und 1878-1894) führten zu keiner umfangreichen gesamteuropäischen Reaktion, weil keine Institution auf europäischer Ebene existierte. Daraus ergibt sich als erste Schlussfolgerung, dass ohne Institutionalisierung keine Reaktion auf europäischer Ebene durchgeführt werden kann. Erst mit dem Europarat, der die erste regionale Institution in Europa ist, konnte mit verschiedenen Konventionen und Zusatzprotokollen auf die Terrorismuswellen reagiert werden.

Weitere Schlussfolgerungen dieser Analyse sind, dass die Schwierigkeiten bei der Herstellung und Weiterentwicklung der Kooperation zur Bekämpfung des Terrorismus auf globaler Ebene wegen der Probleme der Definition, Beschreibung und Klassifikation des Terrorismus basieren. Es wurde deutlich, dass wegen der politischen und kulturellen Differenzen eine gemeinsame Definition, Beschreibung und Klassifikation nur auf regionaler (z.B. europäischer) Ebene möglich ist. Der Europarat hat im Laufe der Zeit zweimal Konventionen und einmal ein Protokoll zur Bekämpfung des Terrorismus unterschrieben. Die erste Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus war eine Reaktion auf die dritte Welle des Terrorismus. Sie kann aber nicht als ein Gesamtkonzept zur Bekämpfung des Terrorismus angesehen werden, sondern als Erweiterung der Europäischen Auslieferungskonvention, die am 18. April 1960 in Kraft getreten war, die eine Reaktion auf die schweren Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten darstellen wie Flugzeugentführungen, Entführung und Geiselnahme, Einsatz von Bomben, Handgranaten, Raketen, Brief- und Paketbomben.

Das Zusatzprotokoll zur Änderung der Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus, das am 15. Mai 2003 zur Unterzeichnung vorgelegt aber bisher noch nicht ratifiziert wurde, war die erste Reaktion auf die letzte Terrorismuswelle nach dem 11. September. Obwohl dieses Protokoll neue Regelungen zur Erleichterung des Auslieferungsverfahrens, zur Erweiterung des Straftatenkatalogs im Zusammenhang mit dem Terrorismus und zur Verhinderung der Willkürlichkeit bei der Blockade der Auslieferung beinhaltet, hat es zur Zeit noch keine Gültigkeit wegen der Nichtratifizierung durch die Vertragsstaaten. Daher kann zurzeit noch nicht von einer effizienten europaweiten Kooperation zur Bekämpfung des Terrorismus gesprochen werden.

Die zweite Konvention des Europarates sowie die Europäische Konvention zur Verhütung von Terrorismus hat auch bestimmte Handlungen, die zur Ausführung von terroristischen Angriffen führen können wie etwa die öffentliche Provokation, Rekrutierung und Ausbildung, unter Strafe gestellt. Sie sieht auch eine Stärkung der Zusammenarbeit bei der Prävention durch nationale wie internationale Präventionspolitik (Änderung bestehender Vereinbarungen hinsichtlich von Auslieferungen und der Rechtshilfe in Strafsachen sowie zusätzliche Mittel) vor. Im Falle der Ratifizierung des Zusatzprotokolls zur Bekämpfung des Terrorismus kann allerdings teilweise von einem europäischen Gesamtkonzept zur Bekämpfung des Terrorismus gesprochen werden, aber hierbei handelt es sich lediglich um eine justizielle Zusammenarbeit. Die Beschränkung auf die reine justizielle Zusammenarbeit passt nicht zu der Bekämpfungsstrategie der EU, die zahlreiche Dimensionen berücksichtigt. Eine Ausweitung dieser justiziellen Arbeit auf die polizeiliche Zusammenarbeit ist ebenfalls erforderlich. Entweder erstreckt sich die europaweite justizielle Zusammenarbeit nicht auf den Bereich der Bekämpfung des Terrorismus (themenspezifische Beschränkung) oder gibt es keine europaweite polizeiliche Zusammenarbeit, sondern eine sogenannte Europol, deren Geltungsbereich nur auf die EU begrenzt (territoriale Beschränkung). Schlussfolgernd kann demnach gesagt werden, dass der Europarat seinen Erfolg im Bereich der Gewährleistung der Freiheit nicht in gleichem Maße in den Bereich der Gewährleistung der (inneren) Sicherheit übertragen kann, wodurch ein Missverhältnis entsteht, welches den Schieberegler zwischen der Unsicherheit und der absoluten Sicherheit des Modells in Richtung der Unsicherheit verschiebt. Denn die Aufgabe eines Staates oder einer Organisation ist nicht nur die Gewährleistung der Freiheit, sondern auch die Herstellung von Sicherheit.

Bevor hier diese gemeinsame Strategie der EU analysiert wird, sollen zunächst die Regelungen im Rahmen der EU zur Definition, Beschreibung und Kategorisierung des

Terrorismus dargestellt werden. Das Anpassungsniveau der Mitgliedsländer und der Türkei an die Regelungen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus werden ebenfalls kritisiert.

Der in Europa eher als latente Bedrohung beurteilte Terrorismus hat externe Dimensionen aufgrund der sehr starken Einwanderung und interne Dimensionen aufgrund der separatistischen Bewegungen wie IRA und ETA. Die Entwicklungen nach dem 11. September haben diesem regionalen Verständnis eine überregionale Dimension hinzugefügt. Ebenfalls wurde von der EU die Teilnahme an der globalen Koalition gegen den Terrorismus mit vollem Engagement zugesichert.

Oben wurde die Notwendigkeit einer Definition des Begriffs Terrorismus bei der Bekämpfung umfassend diskutiert, wobei auch die EU die Definition und Klassifikation dieses Begriffs als wichtig ansieht. Die EU hat dieses Phänomen entsprechend auf Basis der politischen und kulturellen Bedingungen definiert und klassifiziert. Dieser Definitionsprozess des Terrorismus war allerdings keine direkte Reaktion auf die Anschläge vom 11. September, da bereits vor diesem Tag die ersten Vorbereitungen getroffen worden waren. Diese letzte Terrorismuswelle wirkte lediglich als Katalysator für den Prozess.

Erst im Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Bekämpfung des Terrorismus wurde die Bedeutung der Grundrechte und -freiheiten sowie die Grundsätze der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die allen Mitgliedsstaaten gemein sind, betont. Mit dieser Betonung schafft die EU eine Balance zwischen Freiheit und Sicherheit. In dieser Vorschrift sind die terroristischen Straftaten, Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung oder terroristischen Aktivitäten, die Sanktionen und besondere Umstände zur Milderung der Strafen aufgelistet. Die Mitgliedsstaaten sind hierbei verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen auch zur Verhinderung von Anstiftung, Mittäterschaft und dem Versuch solcher Tatbestände zu ergreifen.

Der Bericht der Kommission über die Umsetzung dieses Rahmenbeschlusses durch die Mitgliedsstaaten hat gezeigt, dass die Umsetzung der Rechtsakte der EU auch im Bereich der Bekämpfung des Terrorismus suboptimal erfolgt. Dies kann als Reflektion des allgemeinen Umsetzungsproblems in der EU auf den Bereich der Bekämpfung des Terrorismus betrachtet werden. Darüber hinaus lassen sich hinsichtlich der Umsetzung in nationales Recht bei den meisten Mitgliedsstaaten erhebliche Defizite nachweisen, bedingt durch mangelndes nationales Engagement und fehlende Sanktionsinstanzen, ohne die die Wirksamkeit des Rahmenbeschlusses ohnehin begrenzt ist.

Um das Umsetzungsniveau besser erklären zu können, wurden die Anti-Terrorismusetze von Deutschland, Frankreich und Großbritannien als Mitgliedsstaaten



und der Türkei als Beitrittskandidatenland verwendet. Die Forschung konzentriert sich hierbei primär auf die ersten sechs Artikel des Rahmenbeschlusses.

Hier werden zunächst die Funktionen der Anti-Terrorismusgesetze zusammengefasst. Die Funktionen der Anti-Terrorismusgesetze sind hier, die Polizeizuständigkeiten zu erweitern oder zu zentralisieren, Sondergerichte einzurichten oder die Organisation geheimer Nachrichtendienste zu straffen, die Personenfeststellungs-, Durchsuchungs- und Festnahmebefugnisse der Exekutivorgane zu Lasten der Verdächtigen auszudehnen und die Rechte von Beschuldigten/Angeklagten/Verteidiger zugunsten staatsanwaltschaftlicher Machterweiterung einzugrenzen. Ziel ist hierbei, die gesetzlichen Möglichkeiten zur Verbesserung der Fähigkeit und Bereitschaft des Staates zu erhalten, um seinen Monopolanspruch auf die Ausübung legitimer physischer Gewalt zu verteidigen. Im Gegensatz zur US-amerikanischen unilateralen Bekämpfung des Terrorismus durch Militäraktionen großen Ausmaßes im Ausland und durch eine aktive politische Intervention insbesondere gegen andere Staaten, haben die europäischen Staaten eine multilaterale, mehr demokratische und weniger militärisch geprägte Strategie verfolgt, die zu jener der EU parallel ist.

Die Europäische Regelung zu den terroristischen Straftaten (Art. 1) wird nach dem Bericht der Kommission von Deutschland, Frankreich und Großbritannien nicht vollständig umgesetzt. Im Gegensatz dazu lässt sich sagen, dass das türkische Recht anhand des detaillierten terroristischen Straftatenkatalogs die Vorgaben des Rahmenbeschlusses gemäß Art. 1 vollständig erfüllt.

Im Rahmen der Europäischen Regelung zur Definition der terroristischen Vereinigung (Art. 2) gibt es weder in Deutschland und Frankreich, noch in Großbritannien eine klare Definition. Die Definitionen in diesen Ländern können nur als teilweise Erfüllung der europäischen Bedingungen bewertet werden. Im Gegensatz dazu sieht das türkische Recht eine klare Definition vor, die den Voraussetzungen des Rahmenbeschlusses überwiegend entspricht.

Die Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Vereinigungen und Aktivitäten (Art. 3 und Art. 4) werden aber in allen Anti-Terrorismusgesetzen sowohl von Deutschland, Frankreich und Großbritannien wie auch der Türkei aufgelistet. Die europäischen Regelungen zur Anstiftung und Mittäterschaft sowie zum Versuch dazu werden sowohl durch alle diese drei Mitgliedsstaaten als auch durch die Türkei vollständig umgesetzt.

Die anderen europäischen Regelungen zu den Sanktionen werden von den Mitgliedsstaaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien nicht so stufenweise, wie im

Rahmenbeschluss vorgesehen, aufgelistet. Im Gegensatz dazu werden alle Bedingungen des Art. 5 des Rahmenbeschlusses von der Türkei vollständig erfüllt.

Während die Anti-Terrorismugesetze von Deutschland, Frankreich und der Türkei die Bestimmungen zur Minderung der Sanktionen im Sinne des Art. 6 des Rahmenbeschlusses beinhalten, gibt es in den britischen Anti-Terrorismugesetzen keine klare Implementierung.

Abgesehen von den Anwendungen des Ausnahmezustandes bis 2000 in der Türkei, muss festgehalten werden, dass das Gesamtbild zur Umsetzung der europäischen Regelungen zur Bekämpfung des Terrorismus in der Türkei besser erscheint als in den drei Haupt-Mitgliedsstaaten der EU Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Außerdem hat die Türkei hier die Europäisierung als eine Gegenreaktion gegen die Internationalisierung des Terrorismus sowie gegen die Verschärfung der Anti-Terrorismugesetze implementiert und zur Bekämpfung des innerstaatlichen Terrorismus genutzt. Aber wie oben erklärt wurde, überschattet de facto die defizitäre Umsetzung dieser Reformen den Fortschritt der Türkei im Rahmen der gesetzlichen Anpassung an die EU. Im Folgenden wird hier die europäische Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus analysiert und die Position der Türkei entsprechend kritisch betrachtet.

Die EU sieht eine langfristige Strategie vor, um den terroristischen Organisationen entgegenzuwirken, aber unter Achtung der Menschenrechte und unter der Berücksichtigung der Grundprinzipien des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

Die Strategie der EU zur Bekämpfung des Terrorismus ist säulenübergreifend organisiert und weist interne, externe und transatlantische Dimensionen auf. Hinsichtlich der internen Dimension der Terrorismusbekämpfung beinhaltet diese Strategie die vier Säulen Prävention, Schutz, Bekämpfung und Reaktion. In diesem Sinne hat die EU zahlreiche Rechtsakte angenommen.

Im Rahmen der Prävention sieht die EU eine Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und der Radikalisierung sowie der Rekrutierung von Terroristen vor. Die Bekämpfung der Geldwäsche spielt eine besondere Rolle bei der Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus. Alle Maßnahmen konzentrieren sich hierbei auf die Verbesserung des Informationsaustausches, die Förderung der Transparenz und die Rückverfolgbarkeit von Finanztransaktionen.

Die Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus wurde in der Türkei gesetzlich verankert und mit der Gründung der MASAK institutionalisiert. Die Türkei konzentriert sich auch auf die Bekämpfung der Geldwäsche mit vollem Engagement. Mit dem Beschluss der Verordnung zur Anpassung an die Rechtsakte der EU über die Bekämpfung der Geldwäsche

wird die Türkei ihre Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus an die EU-Normen vollständig angleichen. Die Koordination und der Konsens zwischen Polizei und MASAK stellen den institutionellen Problembereich in der Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus dar.

Bei der Bekämpfung der Radikalisierung und Rekrutierung des Terrorismus konzentrieren sich alle Maßnahmen der EU auf die Bildung und das Engagement der Jugend, Förderung der Integration, Stärkung der Europäischen Bürgerschaft, den kultur- und religionsübergreifenden Dialog sowie auf die Bekämpfung der Ursachen von Radikalisierung und Gewaltbereitschaft.

Parallel zu diesen Maßnahmen hat die Türkei auch eine ähnliche Strategie entwickelt. Auf der einen Seite versucht die Türkei durch wirtschaftliche Projekte (wie GAP), die staatlichen finanziellen Förderungen für die von Terrorismus stärker betroffenen Regionen, die Anwendung der grünen Karte für die Krankenversicherung, das so genannte Herz-Brücken-Projekt und die Massenbauprojekte die Radikalisierung der Bevölkerung einzudämmen. Auf der anderen Seite versucht sie, durch die Anwendung von so genannten Reue-Gesetze die Rekrutierung für den Terrorismus zu verhindern. Die abnehmende Partizipation an der separatistischen Organisation PKK, die überwiegend endgültige Zerschlagung religionsmotivierter Organisationen und die kaum aktiven Linksorientierten sind ein Hinweis darauf, dass die Türkei im Sinne der Eindämmung der Radikalisierung und Verhinderung der Rekrutierung erfolgreich ist.

Die Massenmedien, insbesondere die direkte Informierung der Öffentlichkeit durch staatliche Organe (Presseerklärungen), spielen eine besondere Rolle im Rahmen der Prävention. Besonders in der Türkei sind aber die Massenmedien ein erhebliches Problem. So ist die Berichterstattung nicht unbedingt an die Wahrheit gebunden, auch aus der ethischen Perspektive sind mitunter Defizite festzustellen. Darüber hinaus werden Themen auch in der Presse künstlich aufgebauscht, was ebenfalls zur Manipulation der Bevölkerung beiträgt.

Protektion ist der Schlüssel der europäischen Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus und die Maßnahmen im Rahmen der Prävention konzentrieren sich auf die Kontrolle der Grenzen und vorhandenen Sprengstoffe zu ziviler Nutzung, die Sicherheit des Verkehrs, die Erkennung von falschen und gefälschten Dokumenten sowie den Schutz der Infrastruktur.

Im Rahmen der Kontrolle der Außengrenzen sieht die EU eine polizeiliche Kontrolle vor und alle Maßnahmen zum Schutz der Außengrenzen basieren auf der Harmonisierung der Rechtsvorschriften (Corpus Juris), der operativen Zusammenarbeit, der gemeinsamen Risiko-Analyse, der Aus- und Weiterbildung der Fachpersonen und der Aufteilung der finanziellen Belastungen zwischen den Mitgliedsstaaten.

Die Grenzkontrolle in der Türkei ist aufgrund der Verflechtung der Dienste der inneren Sicherheit ebenfalls problematisch. Wie in den Fortschrittsberichten der EU kritisiert wurde, sind die Maßnahmen zur Entwicklung der Grenzverwaltungsstrategie und der Grenzpolizei aus der europäischen Perspektive nicht ausreichend. Die schrittweise Übertragung der Kompetenzen und Aufgaben von den militärischen zu den polizeilichen Instanzen hat Vorrang, um die negativen Auswirkungen der Verflechtung der Dienste der inneren Sicherheit schnellstmöglich zu überwinden.

Die EU misst der Erkennung von falschen und gefälschten Dokumenten bei der Kontrolle der Außengrenzen eine besondere Bedeutung zu, wobei die erforderlichen Maßnahmen in diesem Sinne bereits getroffen wurden. Die Pässe und Reisedokumente der Türkei entsprechen allerdings noch nicht den EU-Standards. Die Regelungen zur Anpassung sind zwar bereits in Planung, aber noch nicht abgeschlossen.

Die Maßnahmen im Rahmen der Sicherheit des Luftverkehrs sind eine Reaktion auf den 11. September und konzentrieren sich meistens auf den zivilen Luftverkehr. Die Standards zur Sicherung des Luftverkehrs in der Türkei sind überwiegend im Sinne der EU-Standards organisiert.

Im Rahmen der Bekämpfung des Terrorismus sieht die EU eine Strategie in dreifacher Weise durch polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit und durch die Annäherung der Strafvorschriften. Die Annäherungen der Strafvorschriften wurden bereits umfassend erläutert, im Folgenden wird daher lediglich die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit beschrieben.

Mangelnde Straf Gewalt des Aufenthaltsstaates gegen die Terroristen, Nichtauslieferung von Terroristen wegen des Fehlens von Strafgesetzen für terroristische Handlungen, wegen des Prinzips der Nichtauslieferung von Straftätern politischer Delikte aber ohne klare Definition dieses Begriffes und bei Inanspruchnahme des Grundrechtes auf Asyl sind die allgemeinen rechtlichen Probleme der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit im Rahmen der Bekämpfung des internationalen Terrorismus. In diesem Sinne hat die Türkei eine gesetzliche Regelung zur internationalen Kooperation getroffen, nach der die ratifizierten internationalen Konventionen grundsätzlich Vorrang haben.

Die Auslieferung der Terroristen ist eines der größten Probleme bei der Bekämpfung des Terrorismus und stellt ein wichtiges Hindernis bei der Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit zwischen der EU und der Türkei dar. Weder erstreckt sich der Geltungsbereich der europäischen Auslieferungskonvention des Europarates und seiner Zusatzprotokolle auf terroristische Straftaten, noch ist die Türkei ein Teil der Regelungen der

EU. Denn die Regelungen der EU in diesem Bereich gelten nicht mehr in Drittstaaten. Nach dem Haftbefehl der EU erfolgt bei allen Straftaten (32 Delikte und Kriminalitätsfelder) gegen die innere Sicherheit und öffentliche Ordnung, auch bei terroristischen Handlungen, wenn sie im Ausstellungsmitgliedsstaat nach der Ausgestaltung in dessen Recht mit einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Sicherung im Höchstmaß von mindestens drei Jahren bedroht sind, eine Übergabe ohne Überprüfung des Vorliegens der beiderseitigen Strafbarkeit.

Zwar sieht das Protokoll des Europarates zur Änderung der Europäischen Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus eine Erleichterung der Auslieferung bei terroristischen Straftaten vor, aber diese Konvention ist noch nicht in Kraft getreten. Deswegen gibt es keine europaweite Regelung in diesem Sinne.

Weil der Europarat den Erfolg im Bereich des Schutzes der Freiheiten nicht auf die Bekämpfung des Terrorismus ausdehnen konnte, führte dies zu einem Missverhältnis zwischen Sicherheit und Freiheit in Europa. Der Europarat betont lediglich das Gebot der Verhältnismäßigkeit und das Verbot von Folter, aber es gibt keine verbindliche Regelung zur Unterstützung der Polizeidienste, um die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit zu schützen. Dies führt wiederum aufgrund der Unfähigkeit der Länder dazu, dass der Schieberegler in Richtung der Unsicherheit verschoben wird und der Grad der Freiheit abnimmt. Deswegen dient ein Teil Europas den Terroristen als Aktionsfeld, während der andere Teil Europas den Terroristen einen Rückzugsraum bietet, da keine homogenen europaweiten Regelungen zur Auslieferung bestehen.

Der andere wichtige Bereich bei der Bekämpfung des Terrorismus ist der Informationsaustausch. Die Regelungen im Rahmen des OISIN-Programms und der Schengen- und Europol-Informationssysteme stellen einen großen Maßnahmenkatalog zur Verbesserung des Informationsaustauschs dar. Diese Maßnahmen erstrecken sich auch auf die Behörden in Drittländern. Hier wird die Türkei im Bereich des Informationsaustausches als Kandidatenland kritisiert. Es bestehen vier Arten von Informationskanälen in der Türkei, um Informationen mit Strafverfolgungsbehörden in anderen Ländern auszutauschen. Dieser Informationsaustausch erfolgt über Interpol, Europol, die Verbindungsbeamten und über die Informationskanäle, die durch bilaterale und multilaterale Abkommen bereitgestellt werden.

Als Ergebnis der Verhandlungen zwischen der Türkei und Europol wurde entschieden, dass die Kooperation im Rahmen der technischen und strategischen, jedoch aufgrund der mangelnden rechtlichen Vorbereitung in Bezug auf den Schutz von Individuen im Hinblick auf die automatische Verarbeitung von personenbezogenen Daten nicht auf operativer Ebene

durchgeführt wird. Mit der Unterzeichnung und Ratifizierung der oben erwähnten Konvention des Europarates wird die strategische Partnerschaft auf den Bereich der operativen Partnerschaft angehoben.

Die Verbindungsbeamten sind die weiteren Informationskanäle in der Türkei. Das Missverhältnis zwischen den türkischen Verbindungsbeamten in 6 Ländern und den ausländischen Verbindungsbeamten aus 24 Ländern in der Türkei beeinflusst die Balance zwischen Empfang und Übermittlung der Informationen für die Türkei negativ.

Die EU sieht eine Reaktion auf terroristische Angriffe im Sinne der Verhältnismäßigkeit und im Sinne der Balance zwischen Überreaktion und Machtdeflation vor. Diese terroristischen Angriffe werden von der EU entweder als Notfall oder als Katastrophe angesehen. Die Schaffung der Sicherheit ist hier ein absolutes Ziel, allerdings besteht das Ziel nicht in der Erzielung der absoluten Sicherheit um jeden Preis. Im Sinne der Reaktion auf terroristische Angriffe gibt es in der Türkei auch gesetzliche und institutionelle Regelungen, die den EU-Standards soweit entsprechen, dass sie in den Fortschrittsberichten nicht kritisiert wurden.

Die Strategie der EU zur Bekämpfung des Terrorismus beinhaltet auch externe und transatlantische Dimensionen. Die Türkei hat sowohl als Kandidatenland eine besondere Bedeutung in diesem Projekt wie im Kapitel über die Außendimensionen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erläutert wurde, als auch als Mitglied der NATO. So lässt sich sagen, dass die Türkei ebenso wie die EU an der globalen Koalition zur Bekämpfung des Terrorismus mit hohem Engagement teilnimmt.

## 6 ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ABC-Waffen	Atomare, biologische und chemische Waffen
ABl.	Amtsblatt
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AKP	Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung
ANAP	Mutterlandspartei
ARGUS	Einrichtung eines sicheren allgemeinen Frühwarnsystems
ASALA	Die Armenian Secret Army for the Liberation of Armenia
ASEM	Asia-Europe Meeting
AStV/COREPER	Ausschuss der Ständigen Vertreter
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskriminalamt
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BSEC	Schwarzmeer Wirtschaftskooperation
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CDPC	Europäischer Ausschuss über Verbrechensbekämpfung
CELAD	Comité Européen de Lutte Antidrogue
CHP	Republikanische Volkspartei
CIA	Central Intelligence Agency
CoE-DAT	Zentrum für Verbesserung der Bekämpfung des Terrorismus
COTER	Anti-Terror-Arbeitsgruppe der zweiten Säule
CPI	Corruption Perceptions Index
C-SIS	Zentrales Schengener Informationssystem
CTC	Counter-Terrorism Committee
DAP	Ostanatolien-Projekt
DDKO	Revolutionärer Ost-Kulturverein
DHKP/C	Revolutionäre Volksbefreiungsarmee/-front/-partei
DNS/DNA	Desoxyribonukleinsäure
DROI	Unterausschuss für Menschenrechte
DTP	Partei der Demokratischen Gesellschaft
EAW	Europäischen Haftbefehl

EDS	Europäische Drogeninformationsstelle
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften
EMASYA	Sicherheit, Ordnung und Solidarität
EMCCDA	Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ENFSI	Europäisches Netz der kriminaltechnischen Institute
EPA	Europäische Polizei Akademie
EPCIP	The European Programme for Critical Infrastructure Protection
EPK	Europalkonvention
EPSKI	Europäisches Programm für den Schutz kritischer Infrastrukturen
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
ETA	Euskadi Ta Askatasuna- baskisch für Baskenland und Freiheit
EU	Europäische Union
EUCIWIN	The Critical Infrastructure Warning Information Network
EuGH	Der Europäische Gerichtshof
EuHbG	Europäische Haftbefehlsgesetz
Eurojust	Europäische Einheit für justizielle Zusammenarbeit
Europol	Europäisches Polizeiamt
EUV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FADO	Europäisches Bildspeicherungssystem
FATF	Financial Action Task Force
FBI	Federal Bureau of Investigation
GAP	Südostanatolien-Projekt
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GG	Grundgesetz
GKI	Gemeinsame Kontrollinstanz
GMT-Gruppe	Multidisciplinary Group on International Action against Terrorism
GRECO	Staatengruppe gegen Korruption
GWRL	Geldwäscherichtlinie



ICAC	Unabhängige Kommission gegen Korruption
ICC	Internationaler Strafgerichtshof
IHD	Menschenrechtsverein
IKPK	Internationale Kriminalpolizeiliche Kommission
IMRO	Die Innere Mazedonische Revolutionäre Organisation
Interpol/IKPO	Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation
IRA	Irish Republican Army
ISAF	International Security and Assistance Force
JITEM	Abteilung von Gendarmerie für Nachrichtendienste und Terrorismusbekämpfung
JURI	Rechtsausschuss
KADEK	Freiheits- und Demokratiekongress Kurdistans
KKK	Demokratischer Konföderalismus Kurdistans
Kongra-Gel	Volkskongress Kurdistans
KPC	Kosovo Protection Corps
KPS	Kosovo Police Service
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
LIEBE	Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres
LSQ	Loi sur la Sécurité Quotidienne
MASAK	Financial Crimes Investigation Board
MDG	Multidisziplinären Gruppe
MIC	Informations- und Beobachtungszentrums
MRF	Movement for Rights and Freedom
MVW	Maßvernichtungswaffen
NATO	North Atlantic Treaty Organization
N-SIS	Netze des Schengener Informationssystems
NSR	Nationaler Sicherheitsrat
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OISIN	Aus- und Fortbildung sowie die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden
OK	Organisierte Kriminalität
OLAF	Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung
OSZE	Organisation für Sicherheit und Kooperation in Europa

PETI	Petitionsausschuss
PHARE	Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies
PfP	Partnership for Peace
PJZS	Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit
PKK	Arbeiterpartei Kurdistans
POLNET	Network der Türkischen Nationalpolizei
RAF	Rote Armee Fraktion
RP	Wohlstandspartei
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SECI	Süd-Ost-Europäische Kooperationsinitiative
SIRENE	Einrichtung des Schengener Informationssystems
SIS	Schengener Informationssystem
StGB	Strafgesetzbuch
TADOC	Türkische Internationale Akademie gegen Drogen und Organisierte Kriminalität
T-DKP	Demokratische Massen-Partei
TECS	The Europol-Computersystem
TFPC	Task Force der europäischen Polizeichefs
TI	Transparency International
TİP	Arbeiterpartei der Türkei
TNP	Turkish National Police
TREVI	Terrorism, Racism, Extremism, Violence Internationale
TUBIM	Türkische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht
UÇK	Befreiungsarmee des Kosovo
UN	United Nations
UNO	United Nations Organization
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
ZBJI	Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz

## 7 ABBILDUNGSVERZEICHNIS

- Abb. 1 Die vertikalen Ebenen des politischen Handels (S. 16).
- Abb. 2 Staatliche Gewährleistung von „Sicherheit“ (S. 27).
- Abb. 3 Verwendungsweise/Trennschärfe der Begriffe Innere und Öffentliche Sicherheit (S. 29)
- Abb. 4 Schnittmenge innerer, öffentlicher und äußerer Sicherheit (S. 29).
- Abb. 5 Systematisierung des Terrorismus (S. 38).
- Abb. 6 Kategorisierung der Ursachen des Terrorismus (S. 39).
- Abb. 7 Besondere Merkmale des Terrorismus und der OK (S. 41).
- Abb. 8 Verflechtungsdiskurs zwischen den zur inneren Sicherheit zuständigen Behörden (S. 45).
- Abb. 9 Dimensionen der politischen Integration (S. 50).
- Abb. 10 Relevante Erklärungsfaktoren der Europäisierung (S. 59).
- Abb. 11 Europäisierungswirkungen (S. 60).
- Abb. 12 Strukturschema der inneren Sicherheit innerhalb der EU (S. 72).
- Abb. 13 Die organisatorische Struktur der TREVI-Kooperation (S. 76).
- Abb. 14 Strukturelle und funktionelle Verflechtung im Bereich der Innen- und Justizpolitik in Europa bis zur Gründung der EU (S. 78).
- Abb. 15 Die Positionen der Mitgliedsstaaten zur Rolle der Innen- und Justizpolitik in der zu schaffenden EU zu Beginn des Jahres 1991. (S. 79).
- Abb. 16 Übersicht über die Teilnehmerländer des SDÜ (S. 85).
- Abb. 17 Strukturschema des Rates „Justiz und Inneres“ in der Maastrichter Konstruktion (S. 91).
- Abb. 18 Strukturschema des Rates „Justiz und Inneres“ in der Amsterdamer Konstruktion (S. 92).
- Abb. 19 Die Architektur des TECS (The Europol-Computersystem) (S. 104).
- Abb. 20 Legitimationsfaktoren (S. 123).
- Abb. 21 Korruptionsbarometer in der Türkei (S. 182).
- Abb. 22 Twinningprojekte in Bezug auf die innere Sicherheit in der Türkei und die Beiträge der Parteien in Euro (S. 196).

- Abb. 23 Anpassungsdruck nach den Dimensionen der Europäisierung innerer Sicherheit (S. 223).
- Abb. 24 Kampf gegen den Terrorismus (S. 251).
- Abb. 25 Die Europäischen Konventionen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit und die Türkei (S. 273).
- Abb. 26 Ausländische Verbindungsbeamte in der Türkei (S. 277).
- Abb. 27 Türkische Verbindungsbeamte in anderen Ländern (S. 278).
- Abb. 28 Wechselbeziehung zwischen Freiheit und Sicherheit (S. 286).

## **8 VERZEICHNIS DER INTERVIEWPARTNER**

Kriminalrat Ahmet Sürer, Unterabteilungschef bei der TNP für die Bekämpfung schwerer Kriminalität (Interview am 14.4.2008).

Kriminalrat Dr. Fatih Yamac, Abteilungschef bei der TNP für die Bekämpfung der Radikalisierung (Interview am 17.4.2008).

Kriminalrat Dr. Murat Yasar, Unterabteilungschef bei der TNP für die Drogenfahndung (Interview am 16.4.2008).

Kriminalrat Harun Tas, Unterabteilungschef bei der TNP für die Bekämpfung der Finanzkriminalität (Interview am 14.4.2008).

Kriminalrat Seckin Mutlu, Unterabteilungschef bei der TNP für die Sicherheit des Atatürk-Flughafens (Interview am 14.4.2008).

Kriminalrat Dr. Tarik Eser, Unterabteilungschef bei der TNP für die Bekämpfung der Computerkriminalität (Interview am 16.4.2008).

Polizeipräsident Ayhan Ilkar, Abteilungschef bei der TNP für Europol-Sirene (Interview am 16.4.2008).

Polizeipräsident Davut Erdogan, Unterabteilungschef im türkischen Innenministerium für die strategische Bekämpfung des Terrorismus (Interview am 15.4.2008).

Polizeipräsident Hakan Korkusuz, Unterabteilungschef im türkischen Innenministerium für die Öffentlichkeitsarbeit (Interview am 17.4.2008).

Polizeipräsident Hasan Hüseyin Gercek, Abteilungschef bei der TNP für das Personalwesen im Bereich der Terrorismusbekämpfung (Interview am 18.4.2008).

Polizeipräsident Rasit Poyraz, Abteilungschef im türkischen Innenministerium für die EU-Reformen im Bereich der Polizei (Interview am 16.4.2008).

Polizeipräsident Yavuz Özdemir, Abteilungschef bei der TNP für die Menschenrechte (Interview am 16.4.2008).

Ralf Büscher, Rechtsanwalt (Interview am 5.9.2008).

Polizeipräsident Hikmen Oruc, Abteilungschef bei der TNP für Wasserschutz (Interview am 16.4.2008).



## 9 LITERATURVERZEICHNIS

Achcar, Gilbert: Der Schock der Barbarei. Der 11. September und die neue Weltordnung, Köln 2002.

Achsnich, Gernot: Innere Sicherheit im vereinten Deutschland, Erfurt 1997.

Adanir, Fikret: Der Weg der Türkei zu einem modernen europäischen Staat, in: Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Türkei, Opladen 2002, S. 39.

Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: ABl. C 19 vom 23.1.1999.

Aktionsplan des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, in: ABl. C 198 vom 12.8.2005.

Aktionsplan des Rates vom 28. April 1997 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, in: ABl. C 251 vom 15.08.1997.

Albrecht, Hans-Jörg: Europäisierung des Strafrechts, in: Héritier, Adrienne et. al. (Hrsg.): European and international regulation after the nation state/different scopes and multiple levels, Baden-Baden 2004, S. 142.

Albrecht, Peter-Alexis: Europäischer Strafrechtsraum: Ein Alptraum?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 1/2004, S. 1.

Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 (<http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2001/20010024.htm>) – gelesen am 1.11.2007).

Arend, Anthony Clark/Beck, Robert J.: International Law and the Use of Force, New York 1993.

Aristoteles: Philosophische Schriften, Band 6, Hamburg 1995.

Aslan, Hatice: Hoffnungen und Befürchtungen angesichts des EU-Beitritts: ein Überblick über die innertürkische Debatte (Internat. Politikanalyse, Abt. Internat. Dialog, Friedrich-Ebert-Stiftung), Bonn 2005.

Auel, Katrin: Europäisierung nationaler Politik, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden 2006, S. 295-309.

Axt, Heinz-Jürgen/Schwarz, Oliver/Wiegand, Simon: Konfliktbeilegung durch Europäisierung?: Zypernfrage, Ägäis-Konflikt und griechisch-mazedonischer Namensstreit, Baden-Baden 2008.

Aydin, Mustafa: Securitization of History and Geography: Understanding of Security in Turkey, in: Southeast European and Black Sea Studies 3:2/2003, S. 163-179.

Badie, Bertrand: Souveränität und Verantwortung. Politische Prinzipien zwischen Fiktion und Wirklichkeit, Hamburg 2002.

Badura, Peter: Staatsrecht, München 1996.

Bal, Ihsan: Alaca Karanlikta Terorle Mucadele ve Komplote Teorileri (übersetzt als „Kampf gegen den Terrorismus im Dunkeln und ihre Verschwörungstheorien“), Ankara 2006.

Bal, Ihsan: The Security Policies of the Turkey – EU Axis in Fighting Global Terror: an Alternative?, in: Laciner, Sedat/Özcan, Mehmet/Bal, Ihsan: European Union with Turkey, Ankara 2005, S. 132-165.

Baldus, Manfred: Polizeiliche Zusammenarbeit im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: Möllers, Martin H. (Hrsg.): Jahrbuch öffentliche Sicherheit 2004/2005, Frankfurt 2005, S. 383.

Barth, Peter: Die Türkei auf dem Weg in die Europäischen Union, München 2006.

Bauer, Michael/Algieri, Franco: Viel erreicht, aber noch viel zu tun: Die Vielschichtigkeit europäischer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, in: Müller, Erwin/Schneider, Patricia (Hrsg.): Die EU im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit?, Baden-Baden 2006, S. 163-197.

Baukloh, Anja C.: Gläbner, Gert-Joachim/Lorenz, Astrid: Vergleichende Beobachtungen zur Europäisierung der inneren Sicherheit, in: Gläbner, Gert-Joachim/Lorenz, Astrid (Hrsg.): Europäisierung der inneren Sicherheit. Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus, Wiesbaden 2005, S. 245-272.

Bayaz, Ahmet: Das Türkeibild der Deutschen und das Deutschlandbild der Türken, in: Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Türkei, Opladen 2002, S. 197.

Beck, Reinhart: Sachwörterbuch der Politik, Stuttgart 1986.



Behr, Rafael: Polizeiforschung als Kontrolle der Kontrolleure, in: Herrnkind, Martin/Scheerer, Sebastian (Hrsg.): Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenz, Münster 2003, S. 222-246.

Bericht der Kommission auf der Grundlage von Artikel 11 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung, vom 8.6.2004, in: KOM (2004) 409 endgültig.

Berkman, A. Ümit: Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet (übersetzt als „Korruption bei der öffentlichen Verwaltung und Bestechung“), Ankara 2003.

Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom der Kommission vom 28. April 1999.

Beschluss 2005/211/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über die Einführung neuer Funktionen für das Schengener Informationssystem, auch im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfung, in: ABl. L 68 vom 15.3.2005.

Beschluss 2005/681/JI des Rates vom 20. September 2005 zur Errichtung der Europäischen Polizeiakademie, in: ABl. L 256 vom 1.10.2005.

Beschluss des Rates vom 12. Oktober 2005 zur Festlegung des Beginns der Anwendung einiger Bestimmungen des Beschlusses 2005/211/JI über die Einführung neuer Funktionen für das Schengener Informationssystem, auch für die Terrorismusbekämpfung, in: ABl. L 271 vom 19.10.2005.

Beschluss des Rates vom 12. Oktober 2005 zur Festlegung des Beginns der Anwendung einiger Bestimmungen des Beschlusses 2005/211/JI über die Einführung neuer Funktionen für das Schengener Informationssystem, auch für die Terrorismusbekämpfung, in: ABl. L 273 vom 19.10.2005.

Beschluss des Rates vom 12. Oktober 2005 zur Festlegung des Beginns der Anwendung einiger Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 871/2004 über die Einführung neuer Funktionen für das Schengener Informationssystem, auch im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfung, in: ABl. L 273 vom 19.10.2005.

Beschluss des Rates vom 12. Februar 2007 zur Auflegung des spezifischen Programms „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ als Teil des Generellen Programms „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ für den Zeitraum 2007 bis 2013, in: ABl. L 58 vom 24.2.2007.

Beschluss des Rates vom 18. Juni 2003 zur Änderung des Beschlusses der Rates über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität, in: ABl. L 245 vom 29.9.2003.

Beschluß des Rates vom 20. Mai 1999 zur Bestimmung des Schengen-Besitzstands zwecks Festlegung der Rechtsgrundlagen für jede Bestimmung und jeden Beschluß, die diesen Besitzstand bilden, nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des Vertrags über die EU, in: ABl. L 176 vom 20.5.1999.

Beschluss des Rates vom 20. September 2005 über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten, in: ABl. L 253 vom 29.9.2005.

Beschluss des Rates vom 22. Dezember 2000 über die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA), in: ABl. L 336 vom 30.12.2000.

Beschluss des Rates vom 27. Dezember 2001 zur Aufstellung der Liste nach Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, in: ABl. L 344 vom 28.12.2001.

Beschluß des Rates vom 27. März 2000 zur Verbesserung des Informationsaustausches zur Bekämpfung von Totalfälschungen von Reisedokumenten, in: ABl. L 81 vom 1.4.2000.

Beschluss des Rates vom 28. Februar 2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität, in: ABl. L 63 vom 6.3.2002.

Beschluss des Rates vom 28. Juni 2001 über die Durchführung der zweiten Phase des Programms für die Förderung, den Austausch, die Aus- und Fortbildung sowie die Zusammenarbeit von Angehörigen der Rechtsberufe, in: ABl. L 186 vom 7.7.2001.

Beschluss des Rates vom 28. Juni 2001 über die Durchführung der zweiten Phase des Programms für die Förderung, den Austausch, die Aus- und Fortbildung sowie die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden, in: ABl. L 186 vom 7.7.2001.

Beschluss des Rates vom 28. November 2006 zur Durchführung der Gemeinsamen Aktion 2005/824/GASP über die Polizeimission der Europäischen Union in Bosnien und Herzegowina, in: ABl. L 335 vom 1.12.2006.

Beschluß des Rates vom 3. Dezember 1998 zur Erteilung des Auftrags an Europol, sich mit Straftaten zu befassen, die im Rahmen von terroristischen Handlungen gegen Leben, körperliche Unversehrtheit und persönliche Freiheit sowie gegen Sachen begangen wurden oder begangen werden könnten, in: ABl. C 26 vom 30. 1.1999.

Beschluss des Rates vom 6. Dezember 2001 über die Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), in: ABl. L 328 vom 13.12.2001.

Beschluß des Verwaltungsrates von Europol vom 1. Oktober 1998 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung, in: ABl. C 26 vom 30.1.1999.

Beste, Hubert: State Control, Political Order, Policing the Poor, in: Lenk, Klaus/Prätorius, Rainer (Hrsg.): Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit, Baden-Baden 1998, S. 53.

Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika: Theorien der europäischen Integration: ein Systematisierungsversuch, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden 2005, S. 9.

Bigo, Didier: The European Internal Security Field: Stakes and Rivalries in a Newly Developing Area of Police Intervention, in: Malcolm Anderson/Monica den Boer (Hrsg.), Policing Across National Boundaries, London 1994, S. 161-173.

Birzele, Frieder: Erfahrungen nach dem Inkrafttreten des Schengener Abkommens, in: Theobald, Volkmar (Hrsg.): Von der Europäischen Union zur Europäischen Sicherheitsunion, Berlin 1997, S. 90.

Blanke, Hermann-Josef: Kommentar zum Art. 1 EUV, in: Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.): Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, Darmstadt 2002, S. 5-36.

Bleckmann, Albert: Allgemeine Staats- und Völkerrechtslehre: Vom Kompetenz zum Kooperationsvölkerrecht, Köln 1995.

Bodin, Jean: Sechs Bücher über den Staat, Beck, München 1982.

Borchert, Heiko/Pankratz, Thomas: Homeland Security aus europäischer Perspektive, in: Borchert, Heiko (Hrsg.): Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte, Hamburg, Berlin, Bonn 2004, S. 21.

Börzel, Tanja A./Risse, Thomas: Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.): The Politics of the Europeanization, Oxford 2003, S. 57-80.

Börzel, Tanja: Pace-setting, Foot-dragging, and Fence-sitting: Member State Responses to Europeanization, in: Journal of Common Market Studies 2/2002, S. 193-214.

Brand, Mehmet Ali: Interview, in der türkischen Zeitung Radikal vom 1. September 2004.

Brandt, Reinhard: Vom Weltbürgerrecht, in: Höffe, Otfried (Hrsg.): Imanuel Kant – Zum ewigen Frieden, Berlin 1995, S. 134.

Brechmann, Winfried: Kommentar zum EUV, in: Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.): Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, Darmstadt 2002, S. 245-269.

Brimmer, Esther: From Territorial Security to Societal Security: Implications for the Transatlantic Strategic Outlook, in: Brimmer, Esther (Hrsg.): Transforming Homeland Security, Center for Transatlantic Relations, Washington D.C. 2006, S. 127.

Bröhmer, Jürgen (Hrsg.): Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte: Europarecht, Köln 2005.

Brosius, Hans-Bernd: Die Symbio von Medien, Gewalt und Terrorismus, in: Bos, Ellen/Helmerich, Antje (Hrsg.): Neue Bedrohung Terrorismus, Münster 2003, S. 139.

Bulmer, Simon J./Radaelli, Claudio M.: The Europeanization of National Policy, in: Bulmer, Simon J./Lequesne, Christian (Hrsg.): The Member States of the European Union, Oxford 2005, S. 354.

Bundesamt für Verfassungsschutz: Doppelstrategie des KONGRA GEL ([http://www.verfassungsschutz.de/download/de/publikationen/auslaenderextremismus/broschuere\\_5\\_0901\\_KONGRAGEL/thema\\_0704\\_kongragel.pdf](http://www.verfassungsschutz.de/download/de/publikationen/auslaenderextremismus/broschuere_5_0901_KONGRAGEL/thema_0704_kongragel.pdf) – gelesen am 25.1.2008).

Bundesamt für Verfassungsschutz: Arbeiterpartei Kurdistans (PKK), Volkskongress Kurdistans (KONGRA GEL) – Strukturen, Ziele, Aktivitäten ([http://www.verfassungsschutz.de/download/de/publikationen/auslaenderextremismus/broschuere\\_0704\\_pkk/broschuere\\_5\\_0704\\_pkk.pdf](http://www.verfassungsschutz.de/download/de/publikationen/auslaenderextremismus/broschuere_0704_pkk/broschuere_5_0704_pkk.pdf) – gelesen am 25.8.2008).

Busch, Heiner: Die Dritte Säule der Europäischen Union – Bilanz des institutionellen Rahmens der EU-Innenpolitik, in: CILIP 53/1996, S. 6.

Busch, Heiner: Operative Zusammenarbeit über Grenzen, in: CILIP 49/1994, S. 55.

Busch, Heiner: Staatsschützerische Großbaustelle, in: CILIP 78/2004, S. 14.

Busch, Heiner: Verpolizeilichung des Strafverfahrens, in: CILIP 79/2004, S. 6.

Buzan, Barry: People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post- Cold War Era, Colorado 1991.

Buzan, Barry: From international to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation, Cambridge 2004.

Callies, Christian: Die Europäisierung der Staatsaufgabe Sicherheit unter den Rahmenbedingungen des freiheitlichen Rechtsstaats, in: Müller, Erwin/Schneider, Patricia (Hrsg.): Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit, Baden-Baden 2006, S. 83-109.

Cassese, Antonio: The International Community's Legal Response to Terrorism, in: International and Comparative Law Quarterly 38/1989, S. 598.

Cavallar, Georg: Die EU – von der Utopie zur Friedens- und Wertegemeinschaft, Wien 2006.

Cem, Ismail: Türkiyede Geri Kalmisligin Tarihi (übersetzt als „Die Geschichte der Nichtentwicklung in der Türkei“), Istanbul 1989.

Chandler, Michael E. G.: The Nexus between Organized Crime and Transnational Terrorism, in: Foertsch, Volker/Lange, Klaus (Hrsg.): Rauschgift, Organisierte Kriminalität und Terrorismus, München 2007.

Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2000.

Cizre, Ümit: Demythologizing the National Security Concept: The Case of Turkey, in: Middle East Journal, 57/2003, S. 220.

Commission staff working document – Turkey 2004 Progress Report, vom 6.10.2004, in: SEC (2004) 1201.

Commission staff working document – Turkey 2006 Progress Report, vom 8.11.2006, in: SEC (2006).

Commission staff working document – Turkey 2007 Progress Report, vom 6.11.2007, in: SEC (2007) 1436.

Commission Staff Working Paper Annex to the Report from the Commission based on Article 11 of Council Framework Decision of 13. June 2002 on Combating Terrorism, vom 8.6.2004, in: SEC (2004) 688.

Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting, vom 21.9.2001 ([http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/140.en.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/140.en.pdf) – gelesen am 1.3.2008).

Corruption Perceptions Index (CPI) von Transparency International (TI) zwischen 2000-2007 (<http://www.icgg.org> – gelesen am 22.3.2008).

Cowles, Maria Green/Caparaso, James A./Risse, Thomas (Hrsg): Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change, Ithaca 2001.

Crelinsten, Ronald D.: Terrorism and Criminal Justice, Toronto 1978.

Cremer, Hans-Joachim: Kommentar zum EUV, in: Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.): Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, Darmstadt 2002, S. 159-234.

Darchiaschvili, David: Menschliche Sicherheit, liberale Demokratie und die Macht des Nationalismus: Die Staatskriege in Georgien und mögliche Lösungen, in: Debiel, Tobias (Hrsg): Der zerbrechliche Frieden, Bonn: Dietz 2002, S. 179.

Das Projekt für Konfliktbeilegung durch Europäisierung? Griechenland und seine Nachbarn Mazedonien und Türkei (<http://www.europeanization.de> – gelesen am 20.8.2008).

Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation, in: ABl. L 201 vom 31.7.2002.

Daub, Ingo: Das Europäische Polizeiamt – Gefahr für den Föderalismus?, in: Baldus, Manfred (Hrsg.): Rechtsprobleme der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit, Baden-Baden 1999, S. 93-98.

Debiel, Tobias/Nuscheler, Franz: Vor einer neuen Politik der Einmischung?, in: Debiel, Tobias/ Nuscheler, Franz (Hrsg.): Der neue Interventionismus, Bonn 1996, S. 13-53.

Delhey, Jan: Transnationales Vertrauen in der erweiterten EU, in: APuZ B 38/2004, S. 6.

Demmke, Christoph: Die Europäisierung der öffentlichen Dienste: Zwischen nationaler Souveränität und Rechtsangleichung, in: Zeitschrift für Tarifrecht (ZTR) 1/2005, S. 2.

Derichs, Claudia: Die Nation gestalten – Ideologische Aspekte des Nation Building, in: Hippler Jochen (Hrsg.): Nation Building, Bonn 2004, S. 70-71.

Offizielle Internetseite von FATF ([www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org) – gelesen am 24.7.2008).

Die vorgesehene gesetzliche Regelungen in der Türkei im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ([http://www.abgs.gov.tr/files/Mukteseabat\\_Uyum\\_Programi/24\\_AdaletOzgurlukveGuvenlik.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/Mukteseabat_Uyum_Programi/24_AdaletOzgurlukveGuvenlik.pdf) – gelesen am 1.5.2008).

Die Zahl der abgelehnten Grünen Karte in der Türkei am 07.08.2008 – Offizielle Seite des Amtes für Gesundheitswesen ([http://ykart.saglik.gov.tr/ykbs/ykbs\\_iliptal.jsp](http://ykart.saglik.gov.tr/ykbs/ykbs_iliptal.jsp) – gelesen am 1.8.2008).

Die Zahl der registrierten Grünen Karte in der Türkei am 07.08.2008 – Offizielle Seite des Amtes für Gesundheitswesen ([http://ykart.saglik.gov.tr/ykbs/ykbs\\_ilaktif.jsp](http://ykart.saglik.gov.tr/ykbs/ykbs_ilaktif.jsp) – gelesen am 1.8.2008).

Diefenbacher, Hans/Dümig, Dorothee: Kolumbien, in: Hauswedell, Corinna (Hrsg): Friedensgutachten 2003, Hamburg 2003, S. 225.

Fritz, Erich G. (MdB): Risiken und Chancen der EU-Erweiterung aus der Sicht des deutschen Mittelstandes ([http://www.kas.de/publikationen/2004/4858\\_dokument.html](http://www.kas.de/publikationen/2004/4858_dokument.html) – gelesen am 27.07.2005).

Diez, Thomas/Agnantopoulos, Apostolos/Kaliber, Alper: File: Turkey, Europeanization and civil society. Introduction, in: South European Society & Politics 10/2005, S. 1-15.

Dlugosz, Joanna: Europäisierung des polnischen Strafrechts im Bereich der Geldwäsche, Frankfurt am Main 2005.

Duina, Francesco G.: Harmonizing Europe. Nation-States within the Common Market, New York 1999.

Duyne, Petrus C. van: "Will 'Caligula' go transparent? Corruption in acts and attitudes", in: Forum on Crime and Society, Band. 1 Nr. 2, Dezember 2001, S. 74-76.

Edig, Helmut von: Eine Strategie für regionale Stabilisierung und Konfliktprävention, in: Hippler, Jochen (Hrsg.): Nation Building, Bonn 2004, S. 215-233.

Effizientere Strafverfolgung von Straftätern und Gewährleistung der Rechte des Einzelnen in einem freizügigen Europa ([http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/criminal/fsj\\_criminal\\_intro\\_de.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/fsj_criminal_intro_de.htm) – gelesen am 16.05.2009).

Eggenberger, René: Homeland Security, die Rolle der Streitkräfte und der neue Verteidigungsbegriff, in: Borchert, Heiko (Hrsg.): Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit, Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte, Hamburg, Berlin, Bonn 2004, S. 121-122.

Ehrhart, Hans-Georg: Die EU als zivil-militärischer Krisenmanager: zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Integration 3/05, S. 217.

Ein sicheres Europa in einer besseren Welt – Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel 2003.

Eis, Hanne C.: Der Europäische Haftbefehl und seine Umsetzung in deutsches Recht, in: Müller, Erwin/Schneider, Patricia (Hrsg.): Die EU im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit?, Baden-Baden 2006.

Ekardt, Felix: Gerät die Kopftuchdebatte auf Abwege?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 7/2005, S. 225.

Elias, Norbert: Wandlungen der Wir-Ich-Balance, in: ders. (Hrsg.): Die Gesellschaft der Individuen, Frankfurt am Main 1987, S. 207-315.

Ellermann, Jan: Vom Sammler zum Jäger – EUROPOL auf dem Weg zu einem „Europäischen FBI“ ?, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien (ZEuS) 4/2002, S. 573.

Empfehlung des Rates vom 28. Mai 1998 betreffend die Geräteausstattung zur Aufdeckung von Fälschungen an den Grenzübergangsstellen der Europäischen Union, in: ABl. C 189 vom 17.6.1998.

Empfehlung des Rates vom 29. April 1999 betreffend die Ausstattung zum Erkennen von ge- und verfälschten Dokumenten in den Visumstellen der Auslandsvertretungen sowie in Inlandsbehörden, die mit der Vergabe und Verlängerung von Visa befaßt sind, in: ABl. C 140 vom 20.5.1999.

Empfehlung des Rates vom 9. Dezember 1999 betreffend die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Finanzierung von terroristischen Gruppierungen, in: ABl. C 373 vom 23.12.1999.

Entscheidung der Kommission vom 15. April 2004 über ein Begleitformular für die innergemeinschaftliche Verbringung von Explosivstoffen, in: ABl. L 120 vom 24.4.2004.

Entscheidung des Rates vom 1. Mai 1999 über die Einzelheiten der Eingliederung des Schengen-Sekretariats in das Generalsekretariat des Rates, in: ABl. L 119 vom 7.5.1999.



Entscheidung des Rates vom 19. Dezember 1997 über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft für den Katastrophenschutz, in: ABl. L 8 vom 14.1.1998.

Entscheidung des Rates vom 23. Oktober 2001 über ein Gemeinschaftsverfahren zur Förderung einer verstärkten Zusammenarbeit bei Katastrophenschutzmaßnahmen, in: ABl. L 297 vom 15.11.2001.

Entscheidung des Rates vom 5. März 2007 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für den Katastrophenschutz, in: ABl. L 71 vom 10.3.2007.

Entscheidung des Rates vom 9. Dezember 1999 über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft für den Katastrophenschutz, in: ABl. L 327 vom 21.12.1999.

Entscheidung des Rates vom 25. Juni 2001 über den Austausch von DNS-Analyseergebnissen, in: ABl. C 187 vom 3.7.2001.

Erbel, Günter: Die öffentliche Sicherheit im Schatten des Terrorismus, in: APuZ B 10-11/2002, S. 17.

Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus, in: Dok. 10585/04, Brüssel, den 25. März 2004.

Esen, Erol: Grundzüge der Kommunalverwaltung und die europäische Integration der Türkei: Strukturen, Aufgaben und Standpunkte, Bonn 2005, S. 5-12.

EU-Aktionsplan des Rates zur Bekämpfung des Terrorismus, in: Dok. 10586/04.

Europäische Kommission: Jahresbericht zur Menschenrechtslage 1999.

Europäisches Parlament: Europäisches Parlament und der Vertrag von Maastricht, 1992.

Europarat in Kürze ([http://www.coe.int/T/D/Com/Europarat\\_kurz/](http://www.coe.int/T/D/Com/Europarat_kurz/) – gelesen am 12.07.2005).

Falletti, François/Debove, Frédéric: Planète criminelle: le crime, phénomène social du siècle?, Paris 1998.

Featherstone, Kevin: Introduction: in the Name of 'Europe', in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.): The Politics of Europeanization, Oxford 2003, S. 7. (<http://www.oup.co.uk/pdf/0-19-925209-2.pdf> – gelesen am 12.5.2008).

Fisahn, Andreas: Europol – Probleme der Kontrolle, in: Kritische Justiz 31/1998, S. 358-371.

Fischer, Joschka: Rede von Joschka Fischer am 12. Mai 2000 an der Humboldt-Universität in Berlin ([www.europa-reden.de](http://www.europa-reden.de) – gelesen am 17.09.2009).

Fischer, Thomas: Deutscher Föderalismus vor der Herausforderung einer europäischen Verfassung, in: APuZ 53/2003, S. 3-5.

Foertsch, Volker/Lange, Klaus (Hrsg.): Rauschgift, Organisierte Kriminalität und Terrorismus, München 2007.

Follow-Up-Mitteilung – Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, vom 19.3.2003, in: KOM (2003) 128 endgültig.

Frank, Cornelia: Die UCK im Kosovo – Aufstieg, Konsolidierung, Transformation, in: Bakonzi, Jutta/ Hensell, Stephan/ Siegelberg, Jens (Hrsg.): Gewaltordnungen bewaffneter Gruppen, Baden-Baden 2006, S. 175.

Franz, Erhard: Wie demokratisch ist die Türkei? Das türkische Regierungssystem. Das Militär als „Großer Bruder“ im Hintergrund, in: Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Die Türkei. Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, Opladen 2002, S. 100-101.

Frattoni, Franco: Internal and External Dimension of Fighting Terrorism, in: Müller, Erwin/ Schneider, Patricia (Hrsg.): Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit, Baden-Baden 2006, S. 136-139.

Freedom House: Freedom in the World. The Annual Survey of the Political Rights and Civil Liberties, Washington D.C. 2004.

Frei, Daniel (Hrsg.): Theorien der internationalen Beziehungen, München 1977, S. 11.

Frisch, Peter: Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom BMdI, Bonn 1990, S. 7.

Frowein, Jochen Abraham/Krisch, Nico: Der Rechtsschutz gegen Europol, in: Juristenzeitung (JZ) 12/1998, S. 594-595.

Funk, Albrecht: Das deutsche System der Inneren Sicherheit im Prozess der Europäisierung, in: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, 2000 Opladen, S. 292.

Funk, Albrecht/Kaus, Udo/Zabern, Thomas von: Die Ansätze zu einer Polizei, in: Blankenburg, Erhard (Hrsg.): Politik der inneren Sicherheit, Frankfurt 1980, S. 9-18.

Funk, Albrecht: Die Entstehung der Exekutivpolizei im Kaiserreich, in: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Opladen 2000, S. 11.

Funke, Manfred: Zwischen Staatsvernunft und Gefühlskultur: Aspekte innerer und äußerer Sicherheit. APuZ 51/2001, S. 3.

GAP Aktionsplan 2008-2012 (<http://www.gap.gov.tr/Turkish/Genel/eylem812.pdf> – gelesen am 1.6.2008).

Geiger, Rudolf: EUV/EGV, München 2004.

Gemeinsame Aktion 2006/868/GASP des Rates vom 30. November 2006 zur Änderung der Gemeinsamen Aktion 2004/847/GASP zur Polizeimission der Europäischen Union in Kinshasa (DRK) betreffend die Integrierte Polizeieinheit (EUPOL Kinshasa), in: ABl. L 335 vom 1.12.2006.

Gemeinsame Maßnahme des Rates vom 15. Oktober 1996 betreffend die Erstellung und Führung eines Verzeichnisses der besonderen Fähigkeiten und Fachkenntnisse auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung, mit dem die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union bei der Terrorismusbekämpfung erleichtert werden soll, in: ABl. L 273 vom 25.10.1996.

Gemeinsame Maßnahme des Rates vom 20. Dezember 1996 zur Festlegung eines gemeinsamen Programms für den Austausch, die Aus- und Fortbildung sowie die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden (OISIN), in: ABl. L 7 vom 10.1.1997.

Gemeinsame Maßnahme des Rates vom 21. Dezember 1998 betreffend die Strafbarkeit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, in: ABl. L 351 vom 29.12.1998.

Gemeinsame Maßnahme des Rates vom 29. Juni 1998 zur Einrichtung eines Europäischen Justitiellen Netzes, in: ABl. L 191 vom 7.7.1998.

Gemeinsame Maßnahme des Rates vom 3. Dezember 1998 betreffend die Errichtung eines Europäischen Bildspeicherungssystems (FADO), in: ABl. L 333 vom 9.12.1998.

Gemeinsame Maßnahme des Rates betreffend die Bestechung im privaten Sektor, in: ABl. L 358 vom 31.12.1998, S. 2.

Gemeinsame Maßnahme vom 22. April 1996, vom Rat, betreffend den Rahmen für den Austausch von Verbindungsrichtern/-staatsanwälten zur Verbesserung der justitiellen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, in: ABl. L 105 vom 27.4.1996.

Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 21. Dezember 2006 zur Durchführung des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, in: ABl. L 379 vom 28.12.2006.

Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 24. Januar 2005 zum Austausch bestimmter Daten mit Interpol, in: ABl. L 27 vom 29.1.2005.

Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 27. Dezember 2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, in: ABl. L 344 vom 28.12.2001.

Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 27. Dezember 2001 über die Bekämpfung des Terrorismus, in: ABl. L 344 vom 28.12.2001.

Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 28. Oktober 1996 betreffend Birma/Myanmar, in: ABl. L 287 vom 8.11.1996.

Genschel, Philipp/Zangl, Bernhard: Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates, in: APuZ 20-21/2007, S. 11-14.

Gerhards, Jürgen: Europäische Werte – Passt die Türkei kulturell zur EU, in: APuZ B 38/2004, S. 14-20.

Giering, Claus: Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozess der europäischen Integration, Bonn 1997.

Girardet, Klaus M.: Menschenrechte und europäische Identität – Die antiken Grundlagen, Stuttgart 2005.

Glaeßner, Gert-Joachim: Europa und die Politik der inneren Sicherheit, in: Glaeßner, Gert-Joachim (Hrsg.): Europäisierung der inneren Sicherheit, Wiesbaden 2005, S. 27.

Glaeßner, Gert-Joachim: Sicherheit in Freiheit, Opladen 2003.

Glaeßner, Gert-Joachim: Sicherheit und Freiheit, in: APuZ B 10-11/2002, S. 3-6.

Glaeßner, Gert-Joachim/Lorenz, Astrid: Europäisierung der Politik innerer Sicherheit – Konzept und Begrifflichkeiten; in: Glaeßner, Gert-Joachim/Lorenz, Astrid (Hrsg.): Europäisierung der inneren Sicherheit – Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus, Wiesbaden 2005, S. 12.

Gökdemir, Özge: Körfez savasi sonrası Türkiye Irak Ekonomik İlişkileri (übersetzt als „Wirtschaftsbeziehungen zwischen Irak und Türkei nach dem Golfkrieg“ (<http://www.sonbaski.com/tr/?p=38> – gelesen am 20.5.2009).

Gosau, Torben: Demokratie und Regieren in der Europäischen Union, Marburg 2004.

Götz, Volkmar: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Göttingen 2001.

Grabbe, Heather: Europeanisation goes East: power and uncertainty in the EU accession process, in: Kevin Featherstone/Claudio M. Radaelli (Hrsg.): The politics of Europeanization, Oxford 2003, S. 312 ff.

Greenwood, Christopher: International Law and the "War against Terrorism", in: International Affairs 78, 2/2002, S. 301-318.

Gropp, Walter/Huber, Barbara: Rechtliche Initiativen gegen Organisierte Kriminalität – ein Projektbericht, Freiburg 2001.

Große Hüttmann, Martin/Fischer, Thomas: Föderalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden 2005, S. 41-43.

Grünewald, Bernward: Menschenrechte, praktische Vernunft und allgemeiner Wille zur Geschichte eines moralphilosophischen Konzepts, in: Paul, Gregor/Göller, Thomas/Lenk, Hans/ Rappe, Guido (Hrsg.): Humanität, Interkulturalität und Menschenrecht, Frankfurt am Main 2001, S. 277-318.

Gül, Abdullah: Regierungserklärung vor dem Parlament, das Programm der 58. Türkischen Regierung.

Güney, Necla: Country Report on Turkey, in: Walter, Christian/Vöneky, Silja/Röben, Volker/Schorkopf, Frank (Hrsg.): Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?, Berlin 2004, S. 566-579.

Gürzumar, Osman Berat: Die Rezeption des westlichen Rechts in der Türkei vor 1926: Ein hinkender Versuch der Modernisierung durch das Recht (<http://www.hist.net/kieser/fr06/papiere/gurzumar.pdf> – gelesen am 21.2.2008).

Gustenau, Gustav E.: The Concept of Homeland Security in the European Union and in Austria – A Challenge for the Austrian EU presidency, in: Brimmer, Esther (Hrsg.): Transforming Homeland Security, Center for Transatlantic Relations, Washington D.C. 2006, S. 62.

Haager Landkriegsordnung ([http://rk19-bielefeld-mitte.de/info/Recht/Haager\\_Landkriegsordnung/01-03.htm](http://rk19-bielefeld-mitte.de/info/Recht/Haager_Landkriegsordnung/01-03.htm) – gelesen am 15.11.2007).

Haager Programm des Rates zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, vom 13.12.2004 (<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/04/st16/st16054.de04.pdf> – gelesen am 10.7.2007).

Hahlweg, Werner: Moderner Guerillakrieg und Terrorismus, in: Funke, Manfred (Hrsg.): Terrorismus – Untersuchung zur Strategie und Struktur revolutionärer Gewaltpolitik, Bonn 1977, S. 33,124.

Hallstein, Walter: Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse. Düsseldorf, Wien, 1969.

Halter, Ulrich: Integration durch Recht, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden 2005, S. 399.

Halter, Ulrich: Was bedeutet Souveränität, Tübingen 2007.

Hamm, Brigitte: Menschenrechte: ein Grundlagenbuch, Opladen 2003.

Hansalek, Erik: Die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung im Bereich der Nachrichtendienste, Frankfurt am Main 2006.

Hauser, Günter: Sicherheit in Mitteleuropa. Politik. Kooperation. Ethnizität. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie. Institut für Strategie und Sicherheitspolitik, Wien 2/2003.

Hauswedell, Corinna: Vom „Gleichgewicht des Schreckens“ zur „schrecklichen Ungleichheit“, in: Hauswedell, Corinna (Hrsg.): Friedensgutachten 2003, Hamburg 2003, S. 41-51.

Heine, Günter: Europol und Europäisierung des Rechts – Grundprobleme und Perspektiven, auch für die Schweiz, in: Donatsch, Andreas (Hrsg.): Strafrecht, Strafprozessrecht und Menschenrechte, Zürich 2002, S. 239-248.

Heintze, Hans-Joachim: Ächtung des Terrorismus durch das Völkerrecht, in: Frank, Hans/Hirschmann, Kai (Hrsg.): Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung, Berlin 2002, S. 70-87.

Heinz, Wolfgang S.: Europäischer Menschenrechtsschutz und die Erweiterung der Europäischen Union, in: Jahrbuch Menschenrechte, Frankfurt 2004, S. 34.

Held, Susann: Eigentum und Herrschaft bei John Locke und Immanuel Kant, Berlin 2006.

Hellenthal, Markus: Brücken und Barrieren. Grenzkontrolle und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa, in: Kriminalistik 1992, S. 247 f.

Helmerich, Antje: Wider den Etikettenschwindel – Ein politikwissenschaftlicher Erklärungsversuch des Begriffs „Terrorismus“, in: Bos, Ellen/Helmerich, Antje (Hrsg.): Neue Bedrohung Terrorismus, Münster 2003, S. 18.

Helmut, Bäuml: Polizeiliche Zusammenarbeit und informationelle Selbstbestimmung, in: Theobald, Volkmar (Hrsg.): Von der Europäischen Union zur Europäischen Sicherheitsunion, Berlin 1997, S. 151-165.

Herdegen, Matthias: Völkerrecht, Bonn 2000.

Herrnkind, Martin: Möglichkeiten und Grenzen polizeilicher Binnenkontrolle, in: Herrnkind, Martin/Scheerer, Sebastian (Hrsg.): Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenz, Münster 2003, S. 131.

Hertwig, Artur: Terroristische Aktivitäten von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1990.

Hettner, Alfred: Die außereuropäischen Erdteile, Leipzig/Berlin 1926.

Hetzer, Wolfgang: Europäische Strategien gegen Geldwäsche und Terror, in: Kriminalistik 10/2004, S. 596-597.

Hetzer, Wolfgang: Geldwäsche und Terrorismus, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 9/2002, S. 407.

Hetzer, Wolfgang: Globalisierung und innere Sicherheit, in: APuZ B 05/2003, S. 27-32.

Heuer, Hans-Joachim: Die Polizei – nur Lückenbüßerin für unterlassene Gesellschaftsgestaltung?, in: Lenk, Klaus/Prätorius, Rainer (Hrsg.): Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit, Baden-Baden 1998, S. 70.

Hilbrans, Sönke: Neue Grenzen für die Überwachter, in: CILIP 82/2005, S. 24.

Hilmes, Christian: Die EU als Partei völkerrechtlicher Verträge, Frankfurt 2006.

Hippler, Jochen: USA und Europa: Unterschiedliche Sicherheitspolitiken, in: Hauchler, Ingomar/Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Globale Trends 2004/2005, Bonn 2003, S. 298 f.

Hirsch, Alexander: Die Kontrolle der Nachrichtendienste, Berlin 1996.

Hirschmann, Kai: Internationaler Terrorismus gestern und heute: Entwicklungen, Ausrichtung, Ziele, in: Frank, Hans/Hirschmann, Kai (Hrsg.): Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung, Berlin 2002, S. 41.

Hobbes, Thomas/Fetscher, Iring/Euchner, Walter: Thomas Hobbes, Leviathan: Oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates, Frankfurt am Main 1984.

Hobbes, Thomas: Leviathan, Stuttgart 1992.

Hoch, Martin: Krieg und Politik im 21. Jahrhundert, in: APuZ B 20/2001, S. 17-25.

Waldman, Peter: Terrorismus: Provokation der Macht, München 1998.

Hochleitner, Erich/Kerschbaumer, Johannes: Das sicherheitspolitische Umfeld der EU – Risiken und Herausforderungen. Österreichisches Institut für Europäische Sicherheitspolitik, Wien 2001.

Höffe, Otfried: Der Friede – ein vernachlässigtes Ideal, in: Höffe, Otfried (Hrsg.): Imanuel Kant – Zum ewigen Frieden, Berlin 1995, S. 7.

Hoffman, Bruce: Inside Terrorism, New York 1998.

Hoffmann-Riem, Wolfgang: Freiheit und Sicherheit im Angesicht terroristischer Anschläge, in: Müller, Erwin/Schneider, Patricia (Hrsg.): Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit, Baden-Baden 2006, S. 33-42.

Holtmann, Everhard: Politik-Lexikon, München 2000.

Holzberger, Mark: Antiterroristische Triangel, in: CILIP 78/2004, S. 58.

Holzinger, Katharina: Die EU Theorien und Analysenkonzepte, in: Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Peters, Dirk/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank/Wagner, Wolfgang (Hrsg.): Die EU Theorien und Analysenkonzepte, Paderborn 2005, S. 23.

Hopp, Ulrike/Kloke-Lesch, Adolf: Nation Building versus Nationenbildung - Eine entwicklungspolitische Perspektive, in: Hippler, Jochen (Hrsg.): Nation Building, Bonn 2004.

Höreth, Marcus: Die EU im Legitimationstrilemma, Baden-Baden 1999, S. 195-214.

Illicit drugs on the World Fact Book of CIA (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2086.html> – gelesen am 1.1.2008).

Interview mit Joost Lagendik über die Kurdenfrage in der Türkei (<http://www.zaman.com.tr/haber.do?haberno=569280> – gelesen am 25.8.2008).



Irak, in: The World Factbook (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/iz.html> - gelesen am 20.5.2009).

Isensee, Josef: Das Grundrecht auf Sicherheit, Berlin, New York 1983.

Jahresbericht 2007 von EMCDDA – Stand der Drogenproblematik in Europa ([http://www.Emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att\\_42156\\_DE\\_TDAC07001DEC.pdf](http://www.Emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_42156_DE_TDAC07001DEC.pdf) – gelesen am 28.4.2008).

Jahresbericht von EUROPOL – 2004. (<http://www.europol.europa.eu/publications/AnnualReports/annualreport2004.pdf> – gelesen am 03.01.2006).

Janz, Norber: Kopftuch und Bundesstaatlichkeit, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2/2004, S. 59.

Jenkins, Brian M.: International Terrorism: A Balance Sheet, in: Survival, Juli/August 1975, S. 160 ff.

Jenkins, Brian M.: International Terrorism: The Other World War, in: Kegley, Charles W. (Hrsg.): International Terrorism. Characteristics, Causes, Controls, New York 1990, S. 30.

Jeschke, Jürgen: Interpol zwischen 1933 und 1945, in: Kriminalistik 1971, S. 118.

Josef, Aulehner: Das Europäische Polizeiamt und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, in: Baldus, Manfred (Hrsg.): Rechtsprobleme der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit, Baden-Baden 1999, S. 99.

Justice, Freedom and Security Bilateral Screening with Turkey (13-15 February 2006) – Replies to Issues and Questions Posed to the Turkish Authorities by the European Commission, S. 10-60.

Kahl, Martin: Die Anti-Terrorismus-Politik der EU und der Schutz der Außengrenzen, in: Müller, Erwin/Schneider, Patricia (Hrsg.): Die EU im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit?, Baden-Baden 2006, S. 303-304.

Kahlke, Svenya: Eurojust – Auf dem Weg zu einer Europäischen Staatsanwaltschaft?, Berlin 2004.

Kant, Immanuel: Die Metaphysik der Sitten, Stuttgart 1990.

Kant, Immanuel: Zum ewigen Frieden, Stuttgart 2005.

Karaosmanoglu, Ali L.: Globalization and Its Impact on Turkey's Security, in: Karaosmanoglu, Ali L./Tashan, Seyfi (Hrsg.): The Europeanization of Turkey's Security Policy: Prospects and Pitfalls, Ankara 2004, S. 19.

Karl, Wolfram: Internationale Gerichtshöfe und nationale Rechtsordnung, Salzburg 2005.

Karstadt-Henke, Susanne: Soziale Bewegung und Terrorismus, in: Blankenburg, Erhard (Hrsg.): Politik der inneren Sicherheit, Frankfurt 1980, S. 24-138.

Kaya, Ibrahim: Terörle Mücadele ve Uluslararası Hukuk (übersetzt als „Bekämpfung des Terrorismus und internationales Recht“), Ankara 2005.

Kersting, Wolfgang: Vertrag, Souveränität, Repräsentation. Zu den Kapiteln 17 bis 22 des Leviathan, in: Kersting, Wolfgang (Hrsg.): Thomas Hobbes. Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates, Berlin 1996, S. 211-218.

Kersting, Wolfgang: Vertragstheorien, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, München 1995, S. 681, 841.

King, Mike: Probleme der Polizeientwicklung in postsozialistischen Staaten – Eine Betrachtung aus westlicher Perspektive, in: CILIP 55/1996, S. 6.

Kirchhof, Alfred: Europa im allgemeinen, in: Kirchhof, Alfred (Hrsg.): Länderkunde des Erdteils Europa, Wien 1887, S. 9-87.

Klein, Axel: Turbulentes Horn von Afrika: Politische Regime im Übergang, in: Debiel, Tobias (Hrsg.): Der zerbrechliche Frieden, Bonn, Dietz 2002, S. 241-248.

Klinik, Manfred: Innere Sicherheit – Strategien zur polizeilichen Bekämpfung des Terrorismus, in: Frank, Hans/Hirschmann, Kai (Hrsg.): Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung, Berlin 2002, S. 372.

Knelangen, Wilhelm: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess. Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit, Opladen 2001.

Knelangen, Wilhelm: Die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit der EU und die Bekämpfung des Terrorismus, in: Müller, Erwin/Schneider, Patricia (Hrsg.): Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit, Baden-Baden 2006, S. 143.

Knill, Kristoph: Die EU und die Mitgliedsstaaten, in: Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Peters, Dirk/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank/Wagner, Wolfgang (Hrsg.): Die EU Theorien und Analysenkonzepte, Paderborn 2005, S. 153-166.

- Knöbl, Wolfgang: Polizei und Herrschaft im Modernisierungsprozess, Berlin 1995.
- Knodt, Michèle/Große Hüttmann, Martin: Der Multi-Level Governance-Ansatz, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden 2005, S. 232.
- Kohl, Georg Johann: Der Verkehr und die Ansiedlungen der Menschen in ihrer Abhängigkeit von der Gestaltung der Erdoberfläche, Dresden/Leipzig 1841.
- König, Siegfried: Zur Begründung der Menschenrechte: Hobbes – Locke – Kant, Freiburg (Breisgau)/München 1994.
- Konferenz von Lausanne, Rede von Ismet Pasha auf der Sitzung am 23. Januar 1923, Lausanne 1923.
- König, Thomas: Europa auf dem Weg zum Mehrheitssystem. Gründe und Konsequenzen nationaler und parlamentarischer Integration, Opladen 1997.
- König, Thomas: Unitarisierung durch Europäisierung, in: APuZ 36/2005, S. 182.
- Konzeptrahmen des Rates für die ESVP-Dimension der Terrorismusbekämpfung, in: Dok. 13234/04.
- Kramer, Heinz: Die Türkei im Prozess der „Europäisierung“, in: APuZ; 33-34/2004, S. 9-17.
- Kreis, Karl Markus: Der internationale Terrorismus, in: Funke, Manfred (Hrsg.): Terrorismus – Untersuchung zur Strategie und Struktur revolutionärer Gewaltpolitik, Bonn 1977, S. 140.
- Kühne, Hans-Heiner: Die Bekämpfung von internationaler Kriminalität und Drogenabhängigkeit als gemeinsames Interesse der Unionsstaaten, in: Theobald, Volkmarr (Hrsg.): Von der Europäischen Union zur Europäischen Sicherheitsunion, Berlin 1997, S. 20.
- Kunig, Philip: Das Rechtsstaatsprinzip, Tübingen 1986.
- Kunz, Thomas: Der Sicherheitsdiskurs. Die Innere Sicherheitspolitik und ihre Kritik, Bielefeld 2005.
- Kürsad, Elcin: Der Verwestlichungsprozess des Osmanischen Reiches im 18. und 19. Jahrhundert, Frankfurt am Main 2003.
- Laberge, Pierre: Von der Garantie des ewigen Friedens, in: Höffe, Otfried (Hrsg.): Imanuel Kant – Zum ewigen Frieden, Berlin 1995, S. 149.

Laciner, Sedat: Possible Impacts of Turkey's Full Membership to EU's Foreign Policy, in: Laciner, Sedat/Özcan, Mehmet/Bal, Ihsan: European Union with Turkey, Ankara 2005, S. 15-85.

Lange, Hans-Jürgen/Schenk, Jean-Claude: Polizei im kooperativen Staat, Wiesbaden 2004.

Lange, Hans-Jürgen: Innere Sicherheit als Netzwerk, in: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Opladen 2000, S. 240.

Lange, Hans-Jürgen: Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1999.

Lange, Hans-Jürgen: Memorandum zur Entwicklung der Inneren Sicherheit in der BRD, Regensburg 1998.

Lange, Hans-Jürgen: Sicherheitskooperation und Sicherheitsnetzwerke in der eingreifenden Verwaltung, in: Lenk, Klaus/Prätorius, Rainer (Hrsg.): Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit, Baden-Baden 1998, S. 12,35.

Langenfeld, Christine: Erweiterung ad infinitum? – Zur Finalität der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2/2005, S. 73 f.

Laqueur, Walter: Terrorismus, Regensburg 1977.

Laqueur, Walter: The New Terrorism, New York 1999.

Lenk, Klaus: New Public Management in der eingreifenden Verwaltung, in: Lenk, Klaus/Prätorius, Rainer (Hrsg.): Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit, Baden-Baden 1998, S. 180.

Lepsius, M. Rainer: Prozesse der europäischen Identitätsstiftung, in: APuZ 38/2004, S. 4.

Lepsius, M.Reiner: Die EU als Herrschaftsverband eigener Prägung, Harvard Jean Monnet Working Paper 7/2000, Harvard Law School, Cambridge 2000.

Lerider, Helge: Militär und Politik in der Türkei, in: Reiter, Erich (Hrsg.): Sicherheitpolitische und strategische Aspekte eines Beitritts der Türkei zur Europäischen Union, Wien 2006, S. 73.

Limbach, Jutta: Der Internationale Schutz der Menschenrechte, Frankfurt 2005.

Lindstrom, Gustav: The EU's Approach to Homeland Security: Balancing Safety and European Ideals, in: Brimmer, Esther (Hrsg.): Transforming Homeland Security, Center for Transatlantic Relations, Washington D.C. 2005, S. 115.

Lippert, Barbara: Die Türkei als Sonderfall und Wendepunkt der klassischen EU-Erweiterungspolitik, in: Integration 2/05, S. 119-135.

Lippert, Barbara: Sternstunde oder Stolperstein? Die Osterweiterung und die Europäische Integration, in: Osteuropa 5-6/2004, S. 50.

Liste der von der Kommission angenommenen KOM-Dokumente mit Ausnahme der Legislativvorschläge, in: ABl. C 14 vom 20.1.2005.

Liste der von der Kommission angenommenen KOM-Dokumente mit Ausnahme der Legislativvorschläge, in: ABl. C 122 vom 23.5.2006.

Locke, John: Bürgerliche Gesellschaft und Staatsgewalt. Sozialphilosophische Schriften, Leipzig 1980.

Locke, John: Two Treatises of Government, London 1996.

Locke, John: Über die Regierung, Stuttgart 2003.

Loi sur la Sécurité Quotidienne: LSQ – Sicherheitsgesetz (<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=INTX0100032L> – gelesen 1.2.2008).

Le Fur, Louis: Recueil de textes de droit international public, Dalloz, Paris 1934.

Magenheimer, Heinz: Comprehensive Security. Zum erweiterten Verständnis von Sicherheit. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, Nr. 2, Wien 2001.

Martinez Soria, José: Die polizeiliche Zusammenarbeit in Europa und der Rechtsschutz des Bürgers, in: Verwaltungsarchiv – Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik 89/1998, S. 418.

Martinez, Soria José: Die polizeiliche Zusammenarbeit in Europa zwischen traditionellem völkerrechtlichem Vertragsrecht und Vergemeinschaftung, in: Baldus, Manfred (Hrsg.): Rechtsprobleme der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit, Baden-Baden 1999, S. 69.

Matthias, Pechstein: Kommentar zur Art. 49 EUV, in: Streinz, Rudolf (Hrsg.): EUV/EGV, München 2003.

Mehler, Andreas: Dezentralisierung, Machtteilung und Krisenprävention. Konzeptionelle Überlegungen mit Bezug auf Afrika, in: Debiel, Tobias (Hrsg.): Der zerbrechliche Frieden, Bonn, Dietz 2002, S. 121-141.

Meng, Werner: Dritte Säule und Maastricht II, in: Blankenburg, Erhard (Hrsg.): Politik der inneren Sicherheit, Frankfurt 1980, S. 177 f.

Menschenrechte – offizielle Internetseite der türkischen nationalen Polizei. (<http://www.egm.gov.tr/temuh/insanhaklari1.html> – gelesen am 15.5.2008).

Merk, Hans-Günter: Innere Sicherheit, Mannheim 1978.

Meyer-Ladewig, Jens: Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Baden-Baden 2003.

Mickel, Wolfgang W. (Hrsg.): Handlexikon zur Politikwissenschaft, München 1983.

Mitteilung der Kommission – Eine Strategie für die Außendimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, vom 12.10.2005, in: KOM (2005) 491 endgültig.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Rekrutierung von Terroristen: Bekämpfung der Ursachen von Radikalisierung und Gewaltbereitschaft, vom 21.9.2005, in: KOM (2005) 313 endgültig.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Rekrutierung von Terroristen - Umsetzung des Haager Programms: Weitere Schritte, vom 28.6.2006, in: KOM (2006) 331 endgültig.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Evaluierung der EU-Maßnahmen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht, vom 28.6.2006, in: KOM (2006) 332 endgültig.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat - Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2005, vom 28.6.2006, in: KOM (2006) 333 endgültig.

Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament – Terroranschläge – Prävention, Vorsorge und Reaktion, vom 20.10.2004, in: KOM (2004) 698 endgültig.

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre. Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, vom 10.5.2005, in: KOM (2005) 184 endgültig.

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Empfehlung der Europäischen Kommission zu den Fortschritten der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, vom 6.10.2004, in: KOM (2004) 656 endgültig.

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen, vom 7.5.2002, in: KOM (2002) 233 endgültig.

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedsstaaten, vom 7.5.2002, in: KOM (2002) 233 endgültig.

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Schutz kritischer Infrastrukturen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung, vom 20.10.2004, in: KOM (2004) 702 endgültig.

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Betreffend den verbesserten Zugang zu Informationen für Strafverfolgungsbehörden, vom 16.6.2004, in: KOM (2004) 429 endgültig.

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung bei der Terrorismusbekämpfung, vom 20.10.2004, in: KOM (2004) 701 endgültig.

Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss – Eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption, vom 28.5.2003, in: KOM (2003) 317 endgültig.

Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Verbesserung der Sicherheit der Lieferkette, vom 27.2.2006, in: KOM (2006) 79 endgültig.

Mitteilung der Kommission über ein Europäisches Programm für den Schutz kritischer Infrastrukturen, vom 12.12.2006, in: KOM (2006) 786 endgültig.

Mitteilung der Kommission über Maßnahmen für mehr Sicherheit in Bezug auf Explosiv- und Sprengstoffe, Materialien für die Bombenherstellung und Schusswaffen, vom 18.7.2005, in: KOM (2005) 329 endgültig.

Monar, Jörg: Auf dem Weg zu einem Verfassungsvertrag: Der Reformbedarf der Innen- und Justizpolitik, in: Integration 1/03, S. 37.

Monar, Jörg: Die Entwicklung des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“: Perspektiven nach dem Vertrag von Amsterdam und dem Europäischen Rat von Tampere, in: Integration 23/2000, S. 20-25.

Monar, Jörg: Die EU als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Herausforderung des internationalen Terrorismus, in: Integration 3/02, S. 171-186.

Monar, Jörg: Reformziel innere Sicherheit: Die Notwendigkeit einer gemeinsamen Innen- und Justizpolitik, in: Jopp, Mathias/Schmuck, Otto (Hrsg.): Die Reform der Europäischen Union. Analyse – Positionen – Dokumente zur Regierungskonferenz, Bonn 1996/97, S. 65.

Monar, Jörg: The Problems of Balance in EU Justice and Home Affairs and the Impact of 11 september, in: Anderson, Malcolm (Hrsg.): Police and Justice Co-operation and the New European Borders, the Hague 2002, S. 165-183.

Montesquieu: Vom Geist der Gesetze, Stuttgart 2006.

Moravcsik, Andrew: Reassessing Legitimacy in the European Union or: How we Learned to Stop Worrying and Love the ‚Democratic Deficit‘ JCMS 40/2002.

Moser, Brigitte/Weithmann, Michael W.: Die Türkei zwischen Europa und dem Nahen Osten, Regensburg 2002.

Mörtl, Markus: Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, Tübingen 2002.

Motika, Raoul: Kulturelle Unvereinbarkeit oder „normaler“ Anpassungsprozess? Zum türkischen EU-Beitritt, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 2/2005, S. 214 f.

Mufti, Malik: Daring and Caution in Turkish Foreign Policy, in: The Middle East Journal 52/1998, S. 43.

Mullins, Wayman C.: Terrorist Organizations in the United States, Springfield 1988.



Münkler, Herfried/Bluhm, Harald: Einleitung: Gemeinwohl und Gemeinsinn als politisch-soziale Leitbegriffe, in: dies. (Hrsg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe, Berlin 2001, S. 9-30.

Mutlu, Kayhan: Demokratisierung und organisiertes Verbrechen in der Türkei, in: Edelbacher, Maximilian (Hrsg.): Organisierte Kriminalität in Europa. Die Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität, Wien 1998, S. 260-267.

Nanz, Klaus-Peter: Das Schengener Übereinkommen: Personenfreizügigkeit in integrationspolitischer Perspektive, in: Integration 17/1994, S. 93.

Narlı, Nilüfer: Civil-Military Relations in Turkey, in: Türkisch Studies 1- 2000, S. 108-118.

Narr, Wolf-Dieter: Das System Innere Sicherheit, in: CILIP 48/1994, S. 6-9.

Nettesheim, Martin: Europäische Integration und Europäisierung der Demokratietheorie, in: Dörr, Oliver (Hrsg.): Ein Rechtslehrer in Berlin, Berlin 2004, S. 56-69.

Neyer, Jürgen: Postnationale politische Herrschaft. Vergesellschaftung und Verrechtlichung jenseits des Staates, Baden-Baden 2004.

Neyer, Jürgen: Welche Integrationstheorie braucht Europa, in: Integration 4/07, S. 382-384.

Nickel, Dietmar: Der Entwurf des Europäischen Parlaments für einen Vertrag zur Gründung der Europäischen Union, in: Integration 8/1985, S. 11.

Nicolaysen, Gert: Europa als Rechtsgemeinschaft, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europa-Handbuch, Bonn 1999, S. 862.

Nohlen, Dieter/Schultze, Reiner-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, München 2002.

Nullmeier, Frank/Pritzlaff, Tanja: Gemeinsinn durch Konkurrenz. Argumentationsfiguren normativer Integration: in: Münkler, Herfried/Bluhm, Harald (Hrsg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Zwischen Normativität und Faktizität, Berlin 2002, S. 187-216.

Oberdiek, Helmut: Die Menschenrechtsbewegung der Türkei, in: Jahrbuch Menschenrechte, Frankfurt am Main 2001, S. 221-233.

Offizielle Internetseite der Gendarmerie ([www.jgk.mil.tr](http://www.jgk.mil.tr) – gelesen am 12.2.2007).

Offizielle Internetseite von ENFSI (<http://www.enfsi.eu> – gelesen am 11.7.2008).

Örücü, Esin: The Turkish Constitution Revamped?, in: European Public Law 9:2/2002, S. 214.

Özbudun, Ergun: Contemporary Turkish Politics. Challenges to Democratic Consolidation, Boulder 2000.

Özcan, Mehmet: Turkey's Possible Influences on the Internal Security the European Union, in: Laciner, Sedat/Özcan, Mehmet/Bal, Ihsan: European Union with Turkey, Ankara 2005, S. 87-131.

Özsemerci, Kemal: Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri (übersetzt als „Korruption bei der türkischen Staatsverwaltung, ihre Ursachen, ihre Schäden und Lösungskonzepte“), Ankara 2002.

Öztürk, Asiye: Das Entstehen eines Macht-Dreiecks, in: APuZ B 33-34/2004, S. 25.

Öztürk, Bahri: Türkei, in: Gropp, Walter/Huber, Barbara (Hrsg.): Rechtliche Initiativen gegen organisierte Kriminalität, Freiburg im Breisgau 2001, S. 844.

Pastore, Ferruccio: The Asymmetrical Fortress: The Problem of Relations between Internal and External Security Policies in the European Union, in: Anderson, Malcolm (Hrsg.): Police and justice co-operation and the new european borders, The Hague 2002, S. 60.

Petri, Thomas Bernhard: Europol – Grenzüberschreitende polizeiliche Tätigkeit in Europa, Frankfurt am Main 2001.

Pinheiro, Paulo Sergio: Die Polizei: ein Risiko?, in: Herrnkind, Martin/Scheerer, Sebastian (Hrsg.): Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenz, Münster 2003, S. 24.

Plümper, Thomas: Souveränität im internationalen System: Kritische Anmerkungen zur Definition eines analytischen Konzepts, in: Welttrends 12/1996, S. 154.

Polizei: Eine „alternative“ Polizei? – Alternativen zur Polizei?, in: CILIP 25/1986, S. 8-11.

Popper, Karl. R.: Logik der Forschung, Tübingen 1969.

Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Eine Strategie der Europäischen Union für den Beginn des neuen Jahrhunderts, in: ABl. C 124 vom 3.5.2000.

Preuß, Ulrich K.: Risikovorsorge als Staatsaufgabe, in: Grimm, Dieter (Hrsg.): Staatsaufgaben, Frankfurt am Main 1996, S. 523-551.

Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, Art. 3.

Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften, in: ABl. C 221 vom 19.7.1997 S. 12.

Pütter, Norbert: Bekämpfungsrecht und Rechtsstaat, in: CILIP 82/2005, S. 6-8.

Pütter, Norbert: Mehr Staat wagen. Innere Sicherheit und die Vorhaben der großen Koalition, in: CILIP 82/2005, S. 68.

Radaelli, Claudio M.: Europeanization: Solution or Problem?, in: European Integration Online Papers, 8 (2004). (<http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf> – gelesen am 11.05.2008)

Radaelli, Claudio M.: Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change. European Integration Online Paper 2000 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008.htm> – gelesen am 11.3.2008).

Radikal, 05.08.2001: Ulusal güvenlik tartismasi (überstzt als „Diskussion über die nationale Sicherheit“), Ankara 2001.

Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedsstaaten, in: ABl. L 190 vom 18.7.2002.

Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung, in: ABl. L 164 vom 22.06.2002.

Rahmenbeschluss des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren, in: ABl. L 82 vom 22.3.2001.

Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor, in: ABl. L 192 vom 31.7.2003 S. 54-56.

Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (<http://www.gesetze-im-internet.de/brrg/> – gelesen am 5.9.2007).

Rebmann, Kurt: Probleme und Möglichkeiten der Bekämpfung des internationalen Terrorismus, in: NJW 1985, S. 1735-1738.

Rechtsakt des Rates vom 10. März 1995 zur Errichtung des Übereinkommens über das vereinfachte Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, in: ABl. C 78 vom 30.3.1995.

Rechtsakt des Rates vom 27. November 2003 zur Erstellung eines Protokolls zur Änderung des Europol-Übereinkommens, in: ABl. C 2 vom 6.1.2004.

Rechtsakt des Rates vom 27. September 1996 über die Ausarbeitung des Übereinkommens über die Auslieferung zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, in: ABl. C 313 vom 23.10.1996.

Rechtsakt des Rates vom 28. November 2002 zur Erstellung eines Protokolls zur Änderung des Europol-Übereinkommens, und des Protokolls über die Vorrechte und Immunitäten für Europol, die Mitglieder der Organe, die stellvertretenden Direktoren und die Bediensteten von Europol, in: ABl. C 312 vom 16.12.2002.

Rechtsakt des Rates vom 29. April 2004 zur Änderung der Finanzordnung für den Haushaltsplan von Europol, in: ABl. C 114 vom 30.4.2004.

Rechtsakt des Rates vom 29. Mai 2000 über die Erstellung des Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, in: ABl. C 197 vom 12.7.2000.

Rechtsakt des Rates vom 3. Dezember 1998 zur Festlegung des Statuts der Bediensteten von Europol, in: ABl. C 26 vom 30.1.1999.

Rechtsakt des Rates vom 3. November 1998 über die Durchführungsbestimmungen für die von Europol geführten Arbeitsdateien zu Analysezwecken, in: ABl. C 26 vom 30.1.1999.

Rechtsakt des Rates vom 3. November 1998 über die Durchführungsbestimmungen für die von Europol geführten Arbeitsdateien zu Analysezwecken, in: ABl. C 26 vom 30.1.1999.

Rechtsakt des Rates vom 3. November 1998 über die Geheimschutzregelung für Europol-Informationen, in: ABl. C 26 vom 30.1.1999.

Rechtsakt des Rates vom 30. November 2000 zur Erstellung eines Protokolls zur Änderung von Artikel 2 und des Anhangs des Europol-Übereinkommens, in: ABl. C 358 vom 13.12.2000.

Rechtsakt des Rates vom 4. Oktober 1999 über die Finanzordnung für den Haushaltsplan von Europol und zur Aufhebung des Rechtsaktes 1999/C 25/01 des Rates, in: ABl. C 312 vom 29.10.1999.

Rechtsakt des Rates vom 5. Juni 2003 zur Änderung des Rechtsakts des Rates vom 3. November 1998 über die Geheimschutzregelung für Europol-Informationen, in: C 152 vom 28.6.2003.

Ress, Georg: Staatszwecke im Verfassungsstaat, in: Link, Heinz-Christoph/Ress, Georg (Hrsg.): Staatszwecke im Verfassungsstaat – nach 40 Jahren Grundgesetz, Berlin, New York 1990.

Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, in: ABl. L 309 25.11.2005.

Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, in: ABl. L 281 vom 23.11.1995.

Richtlinie des Rates vom 10. Juni 1991 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche, in: ABl. L 166 vom 28.06.1991.

Richtlinie des Rates vom 5. April 1993 zur Harmonisierung der Bestimmungen über das Inverkehrbringen und die Kontrolle von Explosivstoffen für zivile Zwecke, in: ABl. L 121 vom 15.5.1993.

Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula: Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, in: APuZ 20-21/2007, S. 3.

Ritter, Falko: Die geheimen Nachrichtendienste der Bundesrepublik Deutschland. Rechtsgrundlagen. Aufgaben. Arbeitsweise. Koordinierung. Kontrolle, Heidelberg 1989.

Roggan, Fredrik: Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, Budapest 2003.

Röhrich, Wilfried (1995): Theorien der Vergesellschaftung, in: Kriz, Jürgen/Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.), Lexikon der Politik, Bd. 1, München 1995, S. 658.

Röhrs, Hermann: Jean-Jacques Rousseau. Vision und Wirklichkeit, Köln 1993.

Röper, Erich: Innere Sicherheit. Zur Bedeutung der Polizei für die Friedenssicherung, Münster 1990.

Röper, Erich: Kopftuchgesetze – Die Bekleidungs- und Verhaltensregeln im Islam ernst nehmen, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 1/2005, S. 32 f.

Rösel, Jakob: Der Islam unter der Herausforderung politischer und sozialer Modernisierung, in: Rosenzweig, Beate/Eith, Ulrich (Hrsg.): Islamischer Terrorismus – Hintergründe und Gegenstrategien, Schwalbach 2006, S. 53.

Rosin, Nicolai: Souveränität zwischen Macht und Recht, Hamburg 2003.

Rousseau, Jean-Jacques: Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts, Stuttgart 2003.

Rühl, Lothar: Zur Problematik eines EU-Beitritts der Türkei, in: Reiter, Erich (Hrsg.): Sicherheitpolitische und strategische Aspekte eines Beitritts der Türkei zur Europäischen Union, Wien 2006, S. 18.

Rumpf, Cristian: Die Türkische Verfassungsentwicklung auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft, in: Zippel, Wulfdiether (Hrsg.): Spezifika einer Südost-Erweiterung der EU: Die Türkei und die EU-Türkei-Beziehungen, Baden-Baden 2003, S. 97-112.

Sabathil, Gerhard (Hrsg.): Europäische Kommission/Vertretung: Europäische Justiz- und Innenpolitik, Berlin 2005.

Die Satzung des Europarates, London 1949.

Scharpf, Fritz Wilhelm: Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Europawissenschaft, Baden-Baden 2005, S. 705-727.

Scharpf, Fritz Wilhelm: Was man von einer europäischen Verfassung erwarten und nicht erwarten sollte, in: Jahrbuch der Juristischen Zeitgeschichte, Berlin 2003, S. 265.

Scharrer, Hans-Eckart: Abgestufte Integration – Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept, in: Integration 4-1981, S. 124.

Schelter, Kurt: Kooperation und Integration in der Europäischen Union im Bereich der Inneren Sicherheit, in: Theobald, Volkmar (Hrsg.): Von der Europäischen Union zur Europäischen Sicherheitsunion, Berlin 1997, S. 15-21.

Schengener Grenzkodex, in: ABl. L 105 vom 13.4.2006.

Scherer, Sebastian: Gesetzgebung im Belagerungszustand, in: Blankenburg, Erhard (Hrsg.): Politik der inneren Sicherheit, Frankfurt 1980, S. 126-153.

Schlussfolgerungen des Vorsitzes von Nizza, 7.-10. Dezember 2000 ([http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_de.htm)) – gelesen am 3.3.2008.

Schlussfolgerungen des Vorsitzes von Tampere, 15.-16. Oktober 1999 ([http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm) – gelesen am 2.4.2008).

Schmid, Alex P./Jongman, Albert J.: Political Terrorism. A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literature, Amsterdam 1988.

Schmidt, Hajo: Menschenrecht und militärische Gewalt, in: Debiel, Tobias/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Der neue Interventionismus, Bonn 1996, S. 103-127.

Schmidt, Manfred: Demokratietheorien, Opladen 2000.

Schmidt, Vivien A.: Values and Discourse in the Politics of Welfare State Adjustment, in: Scharpf, Fritz W./Schmidt, Vivien A (Hrsg.): Welfare and Work in the Open Economy, Oxford 2000, S. 229-309.

Schmidt-Jortzig, Edzard: Nationale Grundrechte – Internationale Bedrohungen, in: Theobald, Volkmar (Hrsg.): Von der Europäischen Union zur Europäischen Sicherheitsunion, Berlin 1997, S. 127.

Schnapp, Friedrich E.: Bundesstaatliche Verfassung, Widerstandsrecht, in: Von Münch, Ingo (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, München 1985, S. 821 f.

Schnarr, Patricia: Good Governance in Afghanistan, Nürnberg 2006.

Schultz, Hans-Dietrich: Die Türkei: (k)ein Teil des geographischen Europas, in: Leggewie, Claus (Hrsg.): Die Türkei und Europa, Frankfurt am Main 2004, S. 39-57.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel vom 16. und 17. Dezember 2004.

Schwigler Gebhard: Informationsrevolution und ihre Folgen, in: Informationen zur politischen Bildung 280/2003, S. 11.

Seufert, Günter: Keine Angst vor den Türken!, in: Leggewie, Claus (Hrsg.): Die Türkei und Europa, Frankfurt am Main 2004, S. 75.

Shultz, Richard: Conceptualizing Political Terrorism, in: Kegley, Charles W. (Hrsg.): International Terrorism. Characteristics, Causes, Controls, New York 1990, S. 49.

Sick, Gary G.: The Political Underpinnings of Terrorism, in: Kegley, Charles W. (Hrsg.): International Terrorism. Characteristics, Causes, Controls, New York 1990, S. 54.

Siebler, Georg W.: Die Institutionalisierung der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verbrechensverhütung und -bekämpfung in der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation, Bochum 1981.

Van Duyne, Petrus C.: "Will 'Caligula' go transparent? Corruption in acts and attitudes" in: Forum on Crime and Society, Band 1 Nr. 2, Dezember 2001, S. 74-76.

Simon, Fritz B.: Was ist Terrorismus? Versuch einer Definition, in: Dirk, Becker/Krieg, Peter/Simon, Fritz B. (Hrsg.): Terror im System, Heidelberg 2002, S. 29.

Skocpol, Theda: States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia, and China, Cambridge 1979.

Soros, George: Der Globalisierungsreport, Hamburg 2003.

Speth, Rudolf: Jean-Jacques Rousseau, in: Massing, Peter/Breit, Gotthard (Hrsg.): Demokratietheorien: Von der Antike bis zur Gegenwart, Schwalbach 2003, S. 122.

Steffani, Winfried: Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle, in: Schneider, Hans-Peter (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin 1989, S. 1325.

Steinbach, Udo: Die Türkei und die EU, in: APuZ 33-34/2004, S. 3.

Steinhilber, Jochen: Liberaler Interouvernementalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden 2005, S. 169-171.

Steinsdorf, Silvia von: Türkei: Sicherheitspolitischer Paradigmenwechsel als Voraussetzung oder Folge des EU-Beitrittswunsches?, in: Gläßner, Gert-Joachim/Lorenz, Astrid (Hrsg.): Europäisierung der inneren Sicherheit. Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus, Wiesbaden 2005, S. 206-220.

Stiegel, Ute: Grünbuch der Kommission zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 5/2003, S. 172-174.

Stohl, Michael: Demystifying the Mystery of International Terrorism, in: Kegley, Charles W. (Hrsg.): International Terrorism. Characteristics, Causes, Controls, New York 1990, S. 89.

Storbeck, Jürgen: Aufgaben und Perspektiven von Europol, in: Theobald, Volkmar (Hrsg.): Von der Europäischen Union zur Europäischen Sicherheitsunion, Berlin 1997, S. 110.



Storbeck, Jürgen: Notwendigkeit und Grenzen internationaler polizeilicher Zusammenarbeit – Rechtsprobleme beim Aufbau von Europol, in: Baldus, Manfred (Hrsg.): Rechtsprobleme der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit, Baden-Baden 1999, S. 21.

Sturm, Roland: Was ist Europäisierung: Zur Entgrenzung und Einbindung des Nationalstaats im Prozess der europäischen Integration; in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Europawissenschaft, Baden-Baden, 2005, S. 102-117.

Talmon, Jacob Leib: The Origins of Totalitarian Democracy, London 1955.

Tasdemir, Fatma: Uluslararası terörizme karşı devletlerin kuvvete başvurma yetkisi (übersetzt als „Internationaler Terrorismus und Zwangsrechte von Staaten“), Ankara 2006.

Teilung in der PKK, in: Türkische nationale Zeitung Milliyet (<http://www.milliyet.com.tr/2004/06/24/guncel/axgun02.html> – gelesen am 25.1.2008).

Terrorism Act 2000 ([http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2000/ukpga\\_20000011\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2000/ukpga_20000011_en_1) – gelesen am 1.11.2007).

Terzioglu, Mehmet: Asyl in der Türkei (<http://www.cagincpolisi.com.tr/15/17-18.htm> – gelesen am 20.3.2008).

The European Union Counter-Terrorism Strategy, vom 30.11.2005 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf> – gelesen am 1.1.2008).

The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism, vom 24.11.2005 (<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14781-re01.en05.pdf> – gelesen am 5.1.2008).

Thesing, Josef: Die EU als Wertegemeinschaft, in: Mensen, Bernhard (Hrsg.): EU Erwartungen – Befürchtungen, Nettetal 2006, S. 13.

Treiber, Hubert: Gewährleistung von Schutz und Ordnung im Schatten des Leviathan, in: Lenk, Klaus/Prätorius, Rainer (Hrsg.): Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit, Baden-Baden 1998, S. 22.

Tretter, Hannes: Mit gutem Beispiel vorangehen, in: Jahrbuch Menschenrechte, Frankfurt 2000.

Trifunovic, Darko: Terrorismus und das organisierte Verbrechen in Südosteuropa, in: Foertsch, Volker/Lange, Klaus (Hrsg.): Rauschgift, Organisierte Kriminalität und Terrorismus, München 2007, S. 271.

Tröndle, Herbert/Fischer, Thomas: Strafgesetzbuch und Nebengesetze, München 2004.

Trotha, Trutz von: Formen des Krieges. Zur Typologie kriegischer Aktionsmacht, in: Neckel, Sigward /Schwag-Trapp, Michael (Hrsg.): Ordnungen des Krieges. Beiträge zu einer politischen Soziologie der Gewalt und des Krieges, Opladen 1999, S. 71-95.

Turkey on the World Fact Book of CIA (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tu.html> – gelesen am 1.1.2008).

Turkish Report on Drugs and Organized Crime 2006 ([http://www.kom.gov.tr/Tr/Dosyalar/Dosyalar/2006\\_Ingilizce.zip](http://www.kom.gov.tr/Tr/Dosyalar/Dosyalar/2006_Ingilizce.zip) – gelesen am 15.1.2008).

Übereinkommen über das vereinfachte Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, in: ABl. C 78 vom 30.3.1995.

Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, in: ABl. C 316 vom 27.11.1995.

Übereinkommen über die Auslieferung zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, in: ABl. C 313 vom 23.10.1996.

Übereinkommen über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (EPK), in: ABl. C 316 vom 27.11.1995.

Übereinkommens zur Bekämpfung der Bestechung, in: ABl. C 197 vom 25.6.1997 S. 2.

Vaculik, Jan: Problems of International Crime, in: Theobald, Volkmar (Hrsg.): Von der Europäischen Union zur Europäischen Sicherheitsunion, Berlin 1997, S. 172.

Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des OLAF.

Verordnung (EURATOM) 1074/99 des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des OLAF.

Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt, in: ABl. L 355 vom 30.12.2002.

Verordnung (EG) Nr. 2424/2001 des Rates vom 6. Dezember 2001 über die Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), in: ABl. L 328 vom 13.12.2001.

Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind, in: ABl. L 81 vom 21.3.2001.

Verordnung (EG) Nr. 1781/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 über die Übermittlung von Angaben zum Auftraggeber bei Geldtransfers, in: ABl. L 345 vom 8.12.2006.

Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, in: ABl. L 349 vom 25.11.2004.

Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedsstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten, in: ABl. L 385 vom 29.12.2004.

Verordnung des Rates vom 27. Mai 2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen, und zur Aufhebung der Verordnung des Rates über das Verbot der Ausfuhr bestimmter Waren und Dienstleistungen nach Afghanistan, über die Ausweitung des Flugverbots und des Einfrierens von Geldern und anderen Finanzmitteln betreffend die Taliban von Afghanistan, in: ABl. L 139 vom 29.5.2002.

Verordnung des Rates vom 29. April 2004 über die Einführung neuer Funktionen für das Schengener Informationssystem, auch im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfung, in: ABl. L 162 vom 30.4.2004.

Vink, Maarten P./Graziano, Paolo: Challenges of a New Research Agenda, in: Dies. (Hrsg.): Europeanization. New Research Agendas, Houndmills u.a. 2007, S. 7.

Vink, Maarten P.: What is Europeanisation? and Other Questions on a New Research Agenda, in: European Political Science, 3 (2003) (<http://www.essex.ac.uk/ecpr/publications/eps/onlineissues/autumn2003/research/vink.htm> – gelesen am 11.05.2008).

Vobruba, Georg: Die Dynamik Europas, Wiesbaden 2005.

Vogel, Klaus/Martens, Wolfgang: Gefahrenabwehr, Köln 1986.

Voigt, Susanne: Der EU-Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung – ein wirksames Mittel der Terrorabwehr, in: Müller, Erwin/Schneider, Patricia (Hrsg.): Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit, Baden-Baden 2006, S. 210-232.

Vollrath, Ernst: Was studiert man, wenn man das politische Denken studiert, in: Thompson, Martyn P. (Hrsg.): John Locke und/and Immanuel Kant, Berlin 1991, S. 382.

Vorschlag der Kommission für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts, vom 20.12.2006, in: KOM (2006) 817 endgültig.

Vorschlag der Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung, in: ABl. C 332E vom 27.11.2001.

Vorschlag für eine Verordnung über einen Visakodex der Gemeinschaft, vom 13.7.2006, in: KOM (2006) 403 endgültig.

Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit, vom 12.10.2005, in: KOM (2005) 490 endgültig.

Vortrag von Dr. Milan Jazbec, Staatssekretär im Verteidigungsministerium der Republik Slowenien am 9.12.2002 an der Landesverteidigungsakademie Wien zum Thema „Slowenien und Österreich zur NATO“, in: Hauser, Günter: Sicherheit in Mitteleuropa. Politik. Kooperation. Ethnizität. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, Wien 2/2003, S. 6.

Wahl, Rainer: Europäisierung und Internationalisierung, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Europawissenschaft, Baden-Baden 2005, S. 147-154.

Waldmann, Peter: Terrorismus als weltweites Phänomen: Eine Einführung, in: Frank, Hans/Hirschmann, Kai (Hrsg.): Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung, Berlin 2002, S. 11.

Walker, Neil: The Problem of Trust in an Enlarged Area of Freedom, Security and Justice, in: Anderson, Malcolm (Hrsg.): Police and Justice Co-operation and the New European Borders, The Hague 2002, S. 19-35.

Wallace, Helen/Wallace, William (Hrsg.): Policy-Making in the European Union. Fourth Edition, Oxford 2000, S. 494-496.

Wallace, William: Where does Europe end? Dilemmas of inclusion and exclusion, in: Zielonka, Jan (Hrsg.): Europe Unbound – Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union, London, New York, 2002, S. 78-94.

Walsleben, Burkhard von: Polizei, private Sicherheitsdienste und staatliches Gewaltmonopol, in: CILIP 43/1992, S. 14.

Wasserman, Rudolf: Wen und wovor schützt der Rechtsstaat? Was ist Rechtsstaat?, in: Noske, Heiner (Hrsg.): Der Rechtsstaat am Ende?, München 1995, S. 9.

Weber, Max: Politik als Beruf, Stuttgart 1992.

Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen 1980.

Weber, Sebastian: Keine gegenseitige Anerkennung ohne Harmonisierung des nationalen Strafrechts in der EU, in: Integration 1/06, S. 49.

Wehler, Hans-Ulrich: Verblendetes Harakiri. Der Türkei-Beitritt zerstört die EU, in: APuZ 33-34/2004, S. 6.

Wehner, Ruth: Europäische Zusammenarbeit bei der polizeilichen Terrorismusbekämpfung aus rechtlicher Sicht, Baden-Baden 1993.

Weichert, Thilo: Der Entwurf einer Europol-Konvention, in: CILIP 50/1995, S. 85.

Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europa-Handbuch, Gütersloh 2004, S. 116-121.

Weidmann, Klaus W.: Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte auf dem Weg zu einem europäischen Verfassungsgerichtshof, Frankfurt am Main 1985.

Weiler, Günter: Streitkräfte zur Terrorismusbekämpfung: Eine taugliche Option?, in: Frank, Hans/Hirschmann, Kai (Hrsg.): Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung, Berlin 2002, S. 387.

Weißbuch betreffend den Austausch von Informationen über strafrechtliche Verurteilungen und deren Wirkung innerhalb der Europäischen Union, vom 25.1.2005, in: KOM (2005) 10 endgültig.

Wellershoff, Dieter: Politische Studien. Sonderheft 9/1993: Strategien für die Zukunft. Brauchen wir ein neues Denken in der Sicherheitspolitik, Grünwald 1993.

Wheeler, Nicholas J./Bellamy, Alex J.: Humanitarian intervention and the world politics, in: Baylis, John/Smith, Steve (Hrsg.): The Globalization of World Politics. An introduction to international relations, New York 2001, S. 473 f.

Williams, Phil: Transnational Criminal Organizations and International Security, Survival, Vol. 36, No. 1, Spring 1994 (<http://www.rand.org/publications/MR/MR880/MR880.ch14.pdf> – gelesen am 16.7.2007).

Wittmann, Fritz: Nationale Sicherheitsinteressen in globaler Verpflichtung, in: Politische Studien. Sonderheft 9/1993, München 1993, S. 11.

Wolf, Dieter: Neo-Funktionalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden 2005, S. 65-75.

Wolfers, Arnold: Discord and Collaboration. Essays on International Politics, Baltimore 1962.

Wördemann, Franz: Mobilität, Technik und Kommunikation als Strukturelemente des Terrorismus, in: Funke, Manfred (Hrsg.): Terrorismus – Untersuchung zur Strategie und Struktur revolutionärer Gewaltpolitik, Bonn 1977, S. 140-147.

Woyke, Wichard: EU: erfolgreiche Krisengemeinschaft. Einführung in Geschichte, Strukturen und Politiken, Wien 1998.

Yamac, Fatih: 11 Eylül 2001 Sonrası Fransız Terörle Mücadele Politikası (übersetzt als „Die französische Anti-Terror-Politik nach dem 11. September 2001“), in: Bal, Ihsan (Hrsg.): Terörizm, Ankara 2006, S. 79-119.

Yavuz, M. Hakan: Islamic Political Identity in Turkey, Oxford 2003.